



HOUSE OF COMMONS
CANADA

**SMALL CRAFT HARBOURS:
AN ESSENTIAL INFRASTRUCTURE MANAGED BY
AND FOR FISHING COMMUNITIES**

**Report of the Standing Committee on
Fisheries and Oceans**

**Rodney Weston, MP
Chair**

DECEMBER 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

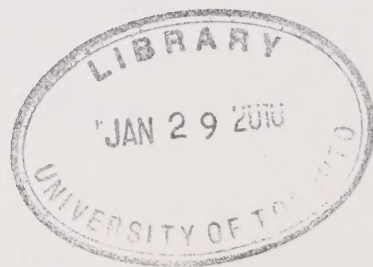
Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**SMALL CRAFT HARBOURS:
AN ESSENTIAL INFRASTRUCTURE MANAGED BY
AND FOR FISHING COMMUNITIES**

**Report of the Standing Committee on
Fisheries and Oceans**

**Rodney Weston, MP
Chair**



DECEMBER 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

CHAIR

Rodney Weston

VICE-CHAIRS

Hon. Lawrence MacAulay

Raynald Blais

MEMBERS

Mike Allen

Hon. Gerry Byrne

Fin Donnelly

Yvon Lévesque

John Weston

Scott Andrews

Blaine Calkins

Randy Kamp

Tilly O'Neill-Gordon

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Peter Stoffer

Dave Van Kesteren

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED IN THE 39TH PARLIAMENT

Gérard Asselin

Gerald Keddy

Fabian Manning

Scott Simms

Rodger Cuzner

James Lunney

Bill Matthews

CLERKS OF THE COMMITTEE


Kevin Pittman

Julia Lockhart

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

François Côté, Analyst



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721967>

THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

NINTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the operation and maintenance of the small craft harbours and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

SMALL CRAFT HARBOURS: AN ESSENTIAL INFRASTRUCTURE MANAGED BY AND FOR FISHING COMMUNITIES	1
INTRODUCTION	1
THE SMALL CRAFT HARBOURS INFRASTRUCTURE DEFICIT	4
SAFETY ISSUES.....	5
SILTATION, DREDGING AND BREAKWATERS	5
PROTECTION FROM STORMS	9
SAFETY AND CAPACITY	10
MANAGEMENT OF ESSENTIAL HARBOURS BY HARBOUR AUTHORITIES.....	10
FEES AND REVENUE GENERATION.....	16
PROJECT APPROVAL AND FUNDING	20
THE FISHING AND RECREATIONAL HARBOURS ACT.....	22
DERELICT VESSELS.....	24
SUCCESSSES AND FAILURES IN DIVESTITURE OF HARBOURS AND TRANSFER TO LOCAL INTERESTS.....	26
NEEDS OF EMERGING SECTORS.....	30
HARBOURS NEEDS IN NUNAVUT	34
CONCLUSION	35
LIST OF RECOMMENDATIONS	37
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES FOR THE 39 TH PARLIAMENT, 1 ST SESSION	41
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES FOR THE 39 TH PARLIAMENT, 2 ND SESSION	43
APPENDIX C: LIST OF WITNESSES FOR THE 40 TH PARLIAMENT, 2 ND SESSION	51

APPENDIX D:	
LIST OF BRIEFS FOR THE 39 TH PARLIAMENT, 1 ST SESSION.....	53
APPENDIX E:	
LIST OF BRIEFS FOR THE 39 TH PARLIAMENT, 2 ND SESSION	55
APPENDIX F:	
LIST OF BRIEFS FOR THE 40 TH PARLIAMENT, 2 ND SESSION	57
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE.....	59

SMALL CRAFT HARBOURS: AN ESSENTIAL INFRASTRUCTURE MANAGED BY AND FOR FISHING COMMUNITIES

“The Committee wishes to commend the extraordinary work of Harbour Authorities and the dedication and the passion of their volunteers since the inception of the program. Without them, harbours would most probably cease to operate and DFO’s Small Craft Harbours program could grind to a halt.”

Page 35

Introduction

In the fall of 2007, the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans (the Committee) began a study on the Small Craft Harbours Program (SCH Program) of Fisheries and Oceans Canada (DFO). The SCH Program is very important for many of the communities represented by Committee members. In fact for Members of Parliament representing these coastal communities, this program is among the most active files; as a result, members do a very large amount of work with, and for, fishermen, Harbour Authorities, and their communities at large.

The purpose of the Committee’s study was to examine all possible options for improving the SCH Program, and to present its findings in a report to the House of Commons that would give the Minister of Fisheries and Oceans the basis and the support for requesting more funding for the program. The Committee also planned to look at different aspects of the Harbour Authorities management model. Harbour Authorities are often made up of volunteers who do a lot of work above and beyond their normal duties to ensure that harbours are safe and functional. The Committee travelled across the country to look at harbour facilities, and heard concerns from people on the wharves.

In December 2007, the Committee presented an interim report on the SCH Program: *Safe and Well-Funded Small Craft Harbours: A Clear Priority*. In that report, the Committee focused on immediate funding needs for the program to meet the urgent needs of small craft harbours. The report’s presentation to the House coincided with the budgetary planning period prior to the presentation of Budget 2008. In its report, the Committee recommended:

- That the Government of Canada invest sufficient funds to bring the Small Craft Harbours core infrastructure up to a quality and safety level corresponding to approved engineering standards.

- That the Government of Canada immediately increase the budget for Small Craft Harbours maintenance and recapitalization to a level consistent with the principles of life cycle management.
- That the Government of Canada invest \$82 million over the next five years to complete the Small Craft Harbours divestiture program.
- That the Government of Canada follow through with its commitment to invest \$46 million over five years for the construction of the seven harbours in Nunavut and for project implementation. Furthermore, the Small Craft Harbours base budget should be increased to fund the future maintenance and repair of the Nunavut harbours.
- That the Government of Canada increase financial contributions to Harbour Authorities and to regional Small Craft Harbours branches to alleviate the excessive responsibilities of volunteers, and address training needs.
- That Fisheries and Oceans Canada undertake a study to determine the impact of changing fisheries, climate change, increased dredging needs and costs, wharf overcrowding and the need of emerging sectors such as Aboriginal fisheries, aquaculture and commercial sport fishing on the Small Craft Harbours infrastructure. This study should determine to what extent there is a need to enhance existing or build new facilities, as well as estimate any necessary funding requirements.
- That the department analyze the impact of departmental policies such as the vessel replacement rules on boat size and the current capacity of fishing wharves.

Although the Committee did not request a government's response in its interim report, Budget 2008 and DFO's 2008–2009 *Report on Plans and Priorities* could be seen as the federal government's response to the Committee's recommendations. The Committee had recommended an investment of \$82 million over five years to complete the

SCH divestiture program. Budget 2008 provided \$10 million over two years to enable the necessary harbour repairs and environmental clean-up that would permit more harbours to be transferred to interested parties.¹

The Committee noted that the 2008–2009 budget for the SCH Program—\$93.5 million²—was still short of the amount recommended by the Committee to bring the maintenance and recapitalization budget up to a level consistent with the principles of life cycle management. Based on its hearings, the Committee had stated in its interim report that \$114 million would be required annually for maintenance and recapitalization, out of a total SCH budget of approximately \$130 million.

The Committee also noted, however, that the recent investments provided in Budget 2009 announced the allocation of \$200 million over two years to repair core small craft harbours across Canada. Consequently, the SCH Program's budget will reach \$192.8 million in 2009–2010 and \$246.7 million in 2010–2011, up from \$99.8 million in 2008–2009.^{3,4} Capital spending is set to increase by \$53 million in 2009–2010 and another \$30 million in 2010–2011. The Committee is nonetheless concerned that DFO plans to return the SCH program's budget to its original base level for fiscal year 2011–2012.

The Committee pursued its study of the SCH Program further in 2008 by exploring a number of issues that are subject of the findings and recommendations of this report. The Committee concluded its hearings on the SCH Program in the spring of 2008. Its final report on this matter was delayed by the 2008 general election as well as time-sensitive studies of the Canadian lobster fishery, and amendment to the Northwest Atlantic Fisheries Organization Convention.

1 Although Budget 2008 announced \$5 million per year for this purpose in fiscal years 2008–2009 and 2009–2010, there are indications that the government is prepared to invest more for completing its divestiture program. Both before the Committee (May 6, 2008; Meeting No. 32) and in the House of Commons (May 27, 2008; Sitting No. 99), the Minister of Fisheries and Oceans mentioned that \$45 million over five years would be invested to deal with divestitures. Information presented by DFO during Committee hearings on Estimates in May 2008 states that, assuming Treasury Board and *Appropriation Act* approvals, \$5 million in each of 2008–2009 and 2009–2010, and \$15 million in 2010–2011, would be spent on SCH divestiture. On October 29, 2009, Mrs. Huard confirmed that there was “a four-year, \$45 million initiative to accelerate the divestiture of recreational and non-core commercial fishing harbours.” As of the time of her testimony, and approaching the completion of the second year of this initiative, 13 harbours had been divested so far. The bulk of divestitures was planned for the third and fourth years of the initiative. In total, 75 to 95 harbours could be transferred to local communities across the country, relieving financial pressures on the SCH Program.

2 This is the updated planned spending amount indicated in DFO's 2008–2009 *Report on Plans and Priorities* (RPP). The total budget for the SCH Program included \$15.2 million for program enablers (internal services), for a total of \$108.7 million.

3 Fisheries and Oceans Canada, 2009–2010 *Main Estimates*, Report on Plans and Priorities.

4 The difference of \$5.3 million between the 2008–2009 \$93.5-million budget for the SCH program announced in the 2008–2009 RPP and the \$99.8 million identified for 2008–2009 in the 2009–2010 RPP is unexplained.

The Small Craft Harbours Infrastructure Deficit

In December 2001, the Committee had released its report, *Marine Infrastructure (Small Craft Harbours)*, addressing the problem of chronic underfunding of DFO's SCH Program. The Committee recommended an infusion of \$400 million over five years to bring the remaining core harbours up to an acceptable state of repair, and an additional \$28 million annually thereafter to ensure that harbours would be maintained. The figure of \$400 million was based on estimates from the SCH program, which in 2001 had conducted an internal assessment of the costs to repair facilities in poor or unsafe conditions at all its active fishing harbours. SCH field staff had reviewed active harbours individually, and compiled and priced all repair requirements. In 2004, SCH updated those 2001 estimates to reflect inflation (an additional \$50 million), and continued deterioration of facilities since 2001 (an additional \$25 million). Given the ongoing deterioration of harbour infrastructure, the amount needed today to address the infrastructure deficit would more than likely exceed the 2004 estimate of \$475 million.

The Committee believes that it is imperative that the department have an accurate and comprehensive estimate of all minor and major repairs, as well as expansion projects, needed to address the current fishing harbour infrastructure deficit. This exercise should be accompanied by a multi-year investment plan with clear goals and priorities. This information is necessary to develop a business case for major federal investments in fishing harbours that can be presented to Cabinet, the Minister of Finance, Treasury Board, and the House of Commons. At hearings in October 2009, the Committee requested an updated estimate of the cost of bringing the core harbours to an acceptable state of repair. At the same hearings, the Committee learned that the department had a 5-year investment plan, referred to as the long-term capital planning exercise. The plan is updated every year. While it identifies the major capital projects (those valued at more than \$1 million), it does not seem to account for the minor and major repair projects valued below the \$1 million threshold.⁵

Therefore, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 1

That Fisheries and Oceans Canada update its estimate of the cost of bringing the core harbours to an acceptable state of repair.

RECOMMENDATION 2

That Fisheries and Oceans Canada prepare a plan to bring the core harbours to an acceptable state of repair.

5 Micheline Leduc, *Committee Evidence*, October 29, 2009.

Safety Issues

Safety has been a recurrent theme throughout the Committee's hearings. The issue has many facets. Witnesses have referred to safety when addressing landward access to and safe use of wharf infrastructure, safe access to harbours at all times and under all circumstances, and safe moorage. According to the former Director General of the Small Craft Harbours program, Mr. Robert Bergeron, 28% of the SCH core infrastructure is in a poor or unsafe state. Mr. Bergeron told the Committee that "a large majority of those structures must therefore be fenced, or their use must be restricted in order to ensure people's safety," adding that "those structures need to be rebuilt."⁶ Mr. Bergeron's assessment pertained to the core infrastructure; it says nothing of the non-core, derelict facilities across the country that await transfer or demolition and that represent a safety hazard to coastal communities. The Committee notes that this situation has only been marginally improved since that comment was made.⁷

RECOMMENDATION 3

That Fisheries and Oceans Canada incorporate a requirement for maintaining safe facilities when preparing its plan to bring the core harbours to an acceptable state of repair.

Siltation, Dredging and Breakwaters

Safe access to harbours depends on adequate water depth at all times. In many locations, it is also assisted by the presence of a breakwater that allows safe navigation into the harbour during stormy weather. Access can be limited by siltation of the harbour basin or its access channel. For example, in Prince Edward Island the Committee heard testimony concerning Naufrage Harbour, where at low tide the harbour access is blocked by a sandbar. According to Mr. Lewis Miller of the Naufrage Harbour Authority, the sand has always accumulated in the same place over the years. It appears worse nowadays because today's vessels are drawing more water than before. Mr. Miller explained:

Certainly when I started, perhaps with a foot and a half of water we could have sailed over the bar. Mind you, that's in good weather. It was always dangerous. There have been lives lost away back and in my time. But now we require more water—some people over three feet. We're towing boats off there all the time at different times of the year. It's common to be out fishing when the wind comes up, but even with no wind we're calling ahead [...] wondering what the tide is there and who hit last going in. It's just common talk on the radio throughout the season now.⁸

In a typical year, the Naufrage Harbour entrance channel has to be dredged twice. Here, as everywhere else, the cost of dredging has increased significantly in recent years, mostly due to environmental requirements for the disposal of dredged material. At

6 Robert Bergeron, *Committee Evidence*, May 29, 2007.

7 Micheline Leduc, *Committee Evidence*, October 29, 2009.

8 Lewis Miller, *Committee Evidence*, April 16, 2008.

Naufrage Harbour, the problem is compounded by the deterioration of the wharf, which prevents the truck access that is needed for the disposal of the dredge. At the time of the Committee's hearings (April 2008), the dredging project had been delayed to the point where several boats had already been towed off the bar and harbour managers were very concerned about the safety of fishermen.

According to the Naufrage Harbour managers, wharf extensions would prevent the sand from accumulating at the entrance channel by moving the access further offshore into deeper water. The proposed solution would greatly reduce the requirement for annual dredging, saving money in the long run. It would also provide a safe entrance for fishermen experiencing a similar dangerous situation at harbours, both east and west of Naufrage Harbour.

During the Committee's hearings across the country, it was also often suggested that breakwaters would reduce harbour basin siltation, and thus the need for frequent dredging.

Dredging needs are not the same in all DFO regions. The harbours that the Committee visited in Newfoundland and Labrador are built on rocky shores where siltation is not a problem and where natural features of the landscape can often be used as protection against storms. On the coast of British Columbia, however, harbours on the Fraser River have significant problems with maintaining adequate water depth because of the accumulation of silt in the river's access and secondary channels.

The SCH Program's mandate with regard to dredging is limited to harbour basins and entrances. Dredging and other channel maintenance beyond the confines of the harbour are often mentioned as problematic by small craft harbour users; but Harbour Authorities and DFO's Small Craft Harbours personnel have little say and no responsibilities in this matter. In British Columbia, witnesses expressed concerns over dredging of secondary channels of the Fraser River, in particular in Ladner and Steveston. The Fraser River's main channel is dredged regularly, but this is often not the case for secondary channels, where adequate depth of water is not maintained. Vessels using these channels must therefore be very careful. Mrs. Elizabeth McLeod of the Harbour Authority Association of British Columbia (HAABC) stated:

Dredging, as I'm sure you've heard everywhere you've come in B.C., is a major operational issue in most of our Pacific coast harbours, especially those on the Fraser River. Our larger-draft fishing vessels can only access our harbours at high tide and are unable to move while in berth, which creates a serious safety concern in our harbours. In the case of a fire at low tide, we would be unable to move these larger vessels away from the dock, resulting in disaster for our vessels and facilities.⁹

9 Elizabeth McLeod, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

Dredging of the Fraser River's main and secondary channels comes under the responsibility of the Vancouver Fraser Port Authority. The Vancouver Fraser Port Authority was established as a result of the January 2008 amalgamation of three port authorities: the Fraser River Port Authority, the North Fraser Port Authority and the Vancouver Port Authority. The amalgamation was overseen by Transport Canada under the *Port Authorities Management Regulations* of the *Canada Marine Act*. Witnesses told the Committee that the Vancouver Fraser Port Authority is primarily interested in shipping and trade, and that dredging activities are thus focused on the main channel of the Fraser River downstream of the New Westminster Harbour. Little attention is given to the need of secondary channel users. In fact, one witness pointed out that the method used to dredge the main channel resulted in an increased siltation of the downstream secondary channels.¹⁰

Mr. Hugh Fraser (Deputy Director, Engineering, Corporation of Delta) explained that a long-term sustainable funding solution for secondary channel dredging was needed to ensure continuous and safe harbour access. For that, better liaison between Harbour Authorities and the larger Vancouver Fraser Port Authority is required.¹¹

In Quebec, the importance of dredging is demonstrated by the proportion of the region's operations and maintenance budget spent on this activity. According to Mr. Gervais Bouchard, Quebec's SCH Regional Director, the proportion has been between 30 and 40%. On average, \$1.5 million a year is spent on dredging, out of a total regional operations and maintenance budget (which varies slightly from year to year) of approximately \$3.5 million. Mr. Bouchard added that the Quebec Region receives a special allocation of \$400,000 each year from the SCH Program at the national level to manage the dredging problem in the region.¹² In recent years, however, the situation has become worse because of the increased frequency and severity of storms, as well as the increasing costs of dredging. According to Mr. Luc Legresley, Vice-Chair of the National Harbour Authority Advisory Committee, the proportion of the region's operations and maintenance budget spent on dredging increased steadily between 2005 and 2008. He explained that "in 2008, 60% of the budget for minor capital expenditures will be devoted to dredging [... therefore] 40% of the budgetary envelope [remains] for minor projects, and minor projects only. There is not much left for the maintenance of the 52 fishing harbours."¹³ Mr. Legresley blamed bad weather for this situation. At hearings in November 2009, Mr. Legresley provided an update of this information. In 2008-2009, 66.8% or \$2.3 million of the regional minor maintenance budget of \$3.4 million was spent on dredging, leaving less than \$10,000 per harbour for the rest of minor maintenance.¹⁴

10 Gary Williamson, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

11 Hugh Fraser, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

12 Gervais Bouchard, *Committee Evidence*, May 31, 2007.

13 Luc Legresley, *Committee Evidence*, November 21, 2007.

14 Luc Legresley, *Brief*, November 26, 2009.

For many in the Quebec Region, the impact of dredging requirements on the SCH regional budget calls into question the adequacy of the current funding formula for the regions. According to a document tabled with the Committee by DFO in 2006, the SCH program allocates funds for operations and maintenance, and for minor capital projects, using a formula that has been in effect since 2001–2002. The following criteria are used: replacement value of core fishing harbours (50%); commercial fishing fleet (25%); number of harbour authorities (10%); number of core fishing harbours (10%); and number of harbour sites (5%). According to Mr. Robert Bergeron, the formula “does not recognize recurring dredging.” He added that “each year in the spring we do have to redredge several harbours in order to provide access to the harbour. [...] In fact, one of the regions that is probably the most affected by this, because of the need to redredge annually in proportion to the budget, is Quebec. The funding formula does not recognize that need.”¹⁵

Annual dredging is part of the maintenance and repair obligations of the SCH program. As dredging is often considered essential to harbour operations, it is usually the first priority at the beginning of the year.¹⁶ The SCH Program considers dredging on the same basis as any other urgent repairs. Accordingly, DFO does not have a dedicated budget for this activity—a situation that the Committee would like to see addressed by the department.

One final issue related to dredging is the disposal of dredged material. All across the country, witnesses told the Committee that it is difficult and costly to dispose of such material in accordance with increasingly stringent environmental standards and regulations. Harbour managers have to take this increasing burden into consideration when planning harbour dredging budgets.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 4

That Fisheries and Oceans Canada ensure that there are adequate funds in both its operations and maintenance, and its capital budgets for recurrent dredging and related activities. The amount of this funding should take into consideration the increasingly stringent environmental standards and regulations that apply to these activities, especially with respect to the protection of the fish habitat.

RECOMMENDATION 5

That Fisheries and Oceans Canada adopt a longer-term approach to solving dredging problems that could be addressed by permanent structures such as breakwaters.

15 Robert Bergeron, *Committee Evidence*, May 29, 2007.

16 Robert Bergeron, *Committee Evidence*, May 30, 2006.

RECOMMENDATION 6

That, where there is a need to dredge beyond the harbour basin and the entrance channel for which the Small Craft Harbours Program is responsible, Fisheries and Oceans Canada coordinate with the authorities responsible for dredging these waterways to ensure safe access to the harbour at all times.

Protection from Storms

In all regions visited during the course of its study, the Committee was told that storms are both more frequent and increasingly severe. HAABC's Mrs. Elizabeth McLeod discussed the impact of changing weather patterns and more severe coastal storms on harbour infrastructure. She said:

These storms are resulting in wind, wave, debris, and flood damage to our facilities, which jeopardizes the safety of our vessels and our harbour users. Many of the stop-gap measures used in the past in many of our harbours, such as floating breakwaters, are no longer adequate to protect our harbour infrastructure and need to be replaced with permanent rock structures.

[...]

Safety is our primary concern. If our vessels are damaged from storms because they're breaking away from our docks, this is a whole group of people who are out of work for that season. So these are things we do have to pay attention to.¹⁷

The presence of a nearby safe harbour in case of storm is thus increasingly important. The Committee heard two important points with respect to protection (of facilities, vessels and people) from storms. First, the presence or absence of a breakwater can significantly affect the deterioration of harbour infrastructure. Second, some harbours that have been designated non-essential can still represent assets worth keeping in the harbour inventory and maintaining because of their value as safe havens in case of bad weather conditions.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 7

That Fisheries and Oceans Canada help Harbour Authorities to recognize and respond to the local effects of climate change.

RECOMMENDATION 8

That Fisheries and Oceans Canada analyze harbours scheduled for divestiture or decommissioning, with a view to identifying those that

17 Elizabeth McLeod, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

could remain in the department's inventory and be maintained because of their value as safe havens in case of bad weather conditions.

Safety and Capacity

Safety is also linked to the question of harbour capacity, which in turn is constrained by the observed increase in fishing vessel length in recent years. The limitations of wharfage space have forced Harbour Authorities to allow boat owner/operators to tie up three, four, and in some cases five boats abreast. This has consequences in case of emergencies and during storms. Vessels' safety cannot be guaranteed. Mr. Mario Desrape summed up the problem as follows:

Clearly, it is all about safety, whether it is within the harbour or on the approach to it. It must be safe, and for that to be the case there must be water under the keel. The harbours were built many years ago; some are even more than 35 years old. Moreover, they were built to accommodate the boats of that time. Since then, boats have gotten bigger. If the boats get bigger, more space is required. Several of the harbours have become quite dangerous when you are inside. As I was saying earlier on, there is no more leeway in the harbour, and sometimes there is not even any place to moor. We have gotten to the point where they are using floating docks. As there is no more room on the fixed wharfs, they add these little floating wharfs, as we say. Unfortunately, they are not very stable. We now have rather large boats and several other boats around these small floating docks. In the wind, or in a storm, they don't hold. We are running the risk that the dock will come [loose] and the boats will find themselves on the rocks, on pieces of cement as we say. We fear that a great deal.

I will give you an example of the safety problem. In some ports, if we don't get there early enough in the day, there is no more room to moor on the fixed wharf. You therefore have to moor on one of these floating docks. There is no way to get there with a vehicle, we have to go on foot. Fishermen have to transport their baits, as they did [in] 1940, on trolleys and with two men dragging baskets weighing 150 to 200 pounds every morning and night. I do not think that is acceptable in 2007. It is archaic, but that is what we are experiencing every morning and every night in the Magdalen Islands.

The boats have a huge value. They are an enormous investment for fishermen. If the boats are not safe in the harbour, they lose them. You have to understand the fisherman.¹⁸

Management of Essential Harbours by Harbour Authorities

Federal harbours and wharves are operated by both Transport Canada and DFO. For its part, DFO operates and maintains a system of harbours indispensable to the commercial fishing industry. Fishing harbours are frequently the only visible federal presence in rural and remote communities, and in many locations these facilities offer the only public access to waterways.

18 Mario Desrape, *Committee Evidence*, November 28, 2007.

The SCH Program is one of nine program activities at DFO; it serves one of the department's three strategic outcomes: Safe and Accessible Waterways. SCH has also recently been identified as a program priority for the department, thus satisfying a recommendation formulated by the Committee in its interim report. DFO describes SCH as the "operation and maintenance of a national system of harbours critical to Canada's commercial fishing industry." Until fiscal year 2008–2009, the SCH Program had three program subactivities: operations, maintenance, and divestiture.

SCH is a decentralized program: national coordination is provided by SCH staff in Ottawa, and program operation is managed by five regional offices. Day-to-day management and operation of the majority of commercial fishing harbours are assumed by independent Harbour Authorities representing users and local communities. Harbour Authorities are typically local not-for-profit incorporated entities, controlled by local harbour users. As of October 2009, there were 574 Harbour Authorities managing 701 fishing harbours. All the fishing harbours visited during the course of this Committee's study were managed by Harbour Authorities. The Committee was impressed by the diversity of Harbour Authorities. Some were sophisticated organizations run like enterprises; others were smaller operations more akin to a community centre. In all cases, the people belonging to these organizations who met with the Committee were dedicated to their harbours and communities.

The Committee heard that when the Harbour Authority Program was implemented in 1987, harbour users felt that the federal government was downloading its responsibilities onto them, and many felt they were forced into accepting new responsibilities for fear of seeing the control and management of the harbour facilities, that were so important for their communities, pass into the hands of people who did not share their concerns and needs.

With the financial restrictions experienced by the federal government in the 1990s, a significant change in harbour management and maintenance was introduced. Fishermen at first were skeptical, but eventually were either urged or forced to enter into a port authority system.¹⁹

When the port authorities were created and forced on us, we had the choice of either creating a port authority committee or closing the wharf. So the government pushed the wharves onto us. [...] The wharves were in very bad condition, and they still are. We are only volunteers and we are doing our best to manage these wharves. The fishermen are putting pressure on us to get us to do one thing or another. We're doing our best, but without any funding, our hands are tied.²⁰

However, 20 years have passed since the Harbour Authorities management model was introduced, and the program is now perceived as an asset for coastal communities.

19 Bobby Jenkins, *Committee Evidence*, April 16, 2008.

20 Marc Paulin, *Committee Evidence*, April 18, 2008.

Going way back when, we created our first harbour authorities 20 years ago. Most of our harbour authorities were formed in the early nineties, after the freeze was lifted. It was a long process, and decisions weren't made overnight. It's a matter of consulting with the community, not just once but on many occasions, to look at harbours within the broader area, to look at the fishing activity, and to try to determine what is best, not from a government standpoint but from a community standpoint, insofar as where there are concentrated activities and how we can best support the critical needs of the fishery with the infrastructure available. As time has moved on, fast forward 20 years later, we've been operating with our core for the past 10 years, if you will. It was a long process—a lot of consultation, and frequent consultation. At the end of it, I like to believe it was a community decision.²¹

The Committee met with many Harbour Authority representatives during the course of this study, and most have described their relationship with SCH regional staff as very good or excellent.

Harbour Authorities operate under lease agreements with SCH; the relationship between the federal government and the Harbour Authorities is thus one of lessor/lessee. The current common practice is that DFO leases harbours to the Harbour Authorities for a minimal amount of money. Harbours listed in DFO's inventory²² are leased pursuant to section 8 of the *Fishing and Recreational Harbours Act*; regulation-making powers with respect to the terms and conditions of leases can be found in section 9 (k) of the Act.

The Harbour Authority management model acknowledges that individual communities are best positioned to make decisions about which services are most appropriate to their own use. It is also viewed as an efficient way of offering services, strengthening public investment and providing opportunities for communities to participate fully in the planning, operation and maintenance of harbour facilities. At the national level, Harbour Authorities are represented by the National Harbour Authority Advisory Committee, which maintains a dialogue with, and provides advice to, the SCH Program on matters of national interest. Over the 20 years of the Harbour Authority Program, Harbour Authorities and the federal government have come to a mutual understanding of their respective responsibilities with respect to the management of small craft harbours. These responsibilities are identified in Table 1, below.

21 Jackey Richard, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

22 Included in Schedule I to the *Fishing and Recreational Harbours Regulations*.

Table 1. Respective Responsibilities Pertaining to Harbours

Harbour Authority	DFO's Small Craft Harbours program
<p>Responsible for all day-to-day operations at their harbour, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> • overseeing harbour operations such as berthage and offloading of catch; • providing services such as utilities, security, recycling, and vessel launching; • ensuring proper maintenance, including minor repairs, and clean-up of the harbour; • collecting fees; and • managing the business of the Harbour Authority through a board of directors. 	<p>Responsible primarily as the lessor to ensure that:</p> <ul style="list-style-type: none"> • facilities that have been paid for by the taxpayers and leased at a nominal cost are used for the public good; and • facilities provided for fishermen respect the health and safety of users and of the environment. <p>In collaboration with Harbour Authorities, the SCH program remains responsible for funding and overseeing all major repairs, maintenance and dredging; and for providing ongoing advice to Harbour Authorities.</p>

To perform the tasks for which they are responsible, Harbour Authorities rely heavily on volunteers. For several years, these volunteers have experienced frustration due to: insufficient budgets to maintain the harbours; increased complexity in harbour management; the difficulty of recruiting new volunteers; and apprehension regarding the responsibilities and liability related to management of deteriorating facilities. The Committee has already discussed this issue in its interim report and recommended that "the Government of Canada increase financial contributions to Harbour Authorities and to regional Small Craft Harbour branches to alleviate the excessive responsibilities of volunteers, and address training needs."²³ DFO officials have identified volunteer fatigue as a key challenge for the SCH Program.

During the course of its study, the Committee heard several suggestions for improving on the Harbour Authorities model of harbour management. For example, Harbour Authorities should be able to operate like the business enterprises that they are, with the flexibility and the means to enter into partnerships with other organizations, as well as to develop short-term and long-term objectives in a capital plan. Many Harbour Authorities, however, lack the resources to do so. Some witnesses suggested that the consolidation of Harbour Authorities and harbours would allow this goal to be achieved. This solution, however, does not have widespread support. There is more support for partial consolidation, or the consolidation of some activities in a given area where resources could be pooled. Mr. Jacques Dufresne of the Administration portuaire de

23 Standing Committee on Fisheries and Oceans, *Safe and Well-Funded Small Craft Harbours: A Clear Priority*, December 2007, p. 15.

Rivière-au-Renard suggested that in Gaspésie, “L’Anse-à-Valleau, Rivière-au-Renard, L’Anse-au-Griffon and even Gaspé, which is very close, could perhaps, among the four of them, obtain funding for a skeleton staff.” He explained that these communities needed

[...] staff that would be active in all four harbours and a board of directors that would work with them. Then, the volunteers would enjoy working, be more creative and we could submit projects. I know very well, as concerns the harbours, that there is not only streamlining to be done, there are other things as well. However, the way we are organized now, all we can do is damage control rather than sitting down and planning for the future. So I think that would be a good idea.²⁴

The diversity of harbour management by Harbour Authorities offers examples of best practices that should be widely shared. These best practices range from the establishment of partnerships with local community groups to the sharing of professional expertise with local governments in areas such as engineering or financial services. In Sointula, for example—a small community located on a small island off the northeast coast of Vancouver Island—the local Lions Club holds the lease for the harbour. In Ladner, Port Hardy and Port McNeill in British Columbia, municipal councils have actually taken on the role of Harbour Authority. According to Ms. Nancy Cuddeford, Manager of Community Recreation Services for the Corporation of Delta, “one of the most difficult challenges [harbour managers] have is trying to have support from the local city [or] the local town.”²⁵ She added that the main benefit of an arrangement, such as the one between Ladner Harbour and the Corporation of Delta, “is that the governance of the council provides a tremendous reinforcement to staff about managing the assets of the corporation, going to bat and putting in extra time, communicating with engineering departments, the finance department, and so forth.”²⁶ In the District of Port Hardy, the municipal planning commission has the mandate to look at harbour issues and advise the municipal council. According to Mr. Rick Davidge, Chief Administrative Officer of the District of Port Hardy, this allows more depth in the organization as harbour managers have access to resources within the town, including equipment from the public works department.²⁷

Where a Harbour Authority does not have the option of relying on a municipality for various services, it has been suggested that Harbour Authorities located close to one another might pool and share their resources.

In 1999, DFO commissioned a study to “compare the situation of Canada’s Small Craft Harbours with that of similar harbours in several other countries around the world; determine the importance of government support in these foreign harbours; and identify new management ideas for Small Craft Harbours from these foreign harbours.” The study’s findings appeared in a report entitled *Profile of Small Craft Harbours in Foreign Countries*. Mr. Matthew A. Bol, a director of the consulting firm responsible for that report,

24 Jacques Dufresne, *Committee Evidence*, April 18, 2008.

25 Nancy Cuddeford, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

26 Ibid.

27 Rick Davidge, *Committee Evidence*, May 27, 2008.

appeared before the Committee. Mr. Bol has participated in and managed large, complex, interdisciplinary consulting assignments in organizational and operational reviews, alternative service delivery, privatization, and financial analysis. In particular, his firm has looked at the management model for small regional airports in Canada. Three of the report's conclusions are particularly relevant:

- The SCH Program should consider innovative financing schemes for capital projects, including direct loans, loan guarantees, and revolving funds.
- The SCH Program should encourage the involvement of local municipalities to provide administrative and operational services for these harbours.
- The SCH Program should ensure that local harbour boards of directors are openly accountable and effectively provide the necessary management experience and skills.

Mr. Bol stated that he “would strongly encourage local ownership and operation with a clearly defined process that spans a number of years on funding primarily capital developments.”²⁸ In his view, Harbour Authorities management “needs to be somehow broken away from a yearly cycle of appropriations where the poor small craft harbour manager doesn't know what money he's getting at the end of the year. He doesn't know what the long-term funding might be, so how can he make good decisions on the long-term viability of any harbour?”²⁹ Mr. Bol also considered that part of the solution could come from some form of consolidation. He said:

My thinking concerning ownership of the small fishing harbours, hopefully, at a consolidated level—and this would be a long-term view of some consolidation—is that if I were on a board of directors for an organization, I think I'd want to have more say and control over the long-term development and capital plans of that organization. If at all possible, if I were a large enough organization, then I could go to get some funding outside of federal or provincial levels, and that's an airport model. So I think if it is at all possible—it may not be possible with the very small craft harbours—and then if you have local ownership, you can raise local funds and get away from the tyranny of lack of capital financing that airports used to see in the past. Now we see that for airports they can raise money and get more revenues, and they're modernizing Canadian airports.³⁰

DFO officials seem to agree, as the department is looking for efficient ways to manage the harbours through the Harbour Authorities. The department is trying to promote some consolidation within Harbour Authority operations, whereby groups would

28 Matthew Bol, *Committee Evidence*, June 5, 2007.

29 Ibid.

30 Ibid.,

be established to look after more than one or two small craft harbours. According to Mr. Cal Hegge, Assistant Deputy Minister, Human Resources and Corporate Services, this is already starting to take place in various parts of the country.³¹

Fees and Revenue Generation

Harbour Authorities generate \$24 million per year in revenue.³² Harbour Authorities are responsible for collecting fees at harbours under their management. (The SCH program remains responsible for collecting fees at harbours under its own management.) The two fees most frequently collected by harbour managers are the berthing fee (or berthage) and the off-loading fee (or wharfage).³³ The power to collect fees can be found in the *Fishing and Recreational Harbours Act* and its regulations. While the fee rates are prescribed in schedules to the *Fishing and Recreational Harbours Regulations*, these rates do not apply to harbours under lease and managed by Harbour Authorities.³⁴ As witnessed by the Committee during its tour of harbours across the country, Harbour Authorities have considerable latitude and autonomy for setting fee schedules; as a result, these are quite variable even within a region. While some witnesses felt that there is no need for country-wide fee-setting standards,³⁵ the Committee believes that there is value to the idea of having guidelines, either national or regional, for setting and collecting fees for services provided. Harbour Authorities should at least receive guidance in this area. Thus, the Committee welcomes the department's initiative to offer Harbour Authorities assistance in their fee-collection efforts. This assistance takes the form of online resources and suggestions for harbour managers, and is part of a broader initiative called the "Harbour Authority Toolbox." The toolbox, a work in progress, will contain information to help Harbour Authorities in the areas of finance and management, environment, maintenance and operations, volunteer participation and board meetings, and insurance.³⁶

The Committee heard testimony about the need for Harbour Authorities to generate more revenue. According to DFO officials, this area is one of the top three with respect to which Harbour Authorities have asked assistance from the department.³⁷ DFO officials believe that this would help foster communities' sense of ownership of their harbour facilities. DFO encourages Harbour Authorities to structure a fee system that will allow them to generate adequate revenue to cover their operating costs and to finance some of

31 Cal Hegge, *Committee Evidence*, November 19, 2007.

32 Micheline Leduc, *Committee Evidence*, October 29, 2009.

33 The terminology varies across the country. The *Fishing and Recreational Harbours Regulations* describe berthage as a charge for the occupation by a vessel of a berth or other space at a harbour, and wharfage as a charge for placing goods on a wharf or for loading goods on or unloading goods from a vessel at a wharf. Berthage is also known as berthing, moorage, or tie-up fee, and wharfage as off-loading or unloading fee.

34 *Fishing and Recreational Harbours Regulations*, section 28.1.

35 Ben Mabblerley, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

36 Fisheries and Oceans Canada, "Harbour Authority Toolbox," <http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/toolbox-boiteaoutils/index-eng.htm> (accessed December 17, 2008).

37 Michaela Huard, *Committee Evidence*, October 29, 2009.

the other critical work. While the department would like Harbour Authorities to generate higher revenues, it understands, however, that this goal is difficult to achieve while core harbours are often not in the best condition. Revenue-generating ability also varies from one harbour to another. For example, the Committee heard that harbours with higher capacity can generate significant revenue. In addition, many of these harbours are operating with a volunteer board but with professional staff. Having permanent staff increases Harbour Authorities' ability to plan and take advantage of funding opportunities as they become available. This is particularly true in the Pacific Region, where harbours are larger and more consolidated (the average harbour in that region holds between 100 and 200 vessels).³⁸

Harbour Authorities have been very creative in developing sources of revenue aside from those derived from berthage and wharfage. In a majority of cases, services to existing clients have increased, and in some instances new or improved services are helping to retain clients and even attract new ones. Furthermore, several of the added services target a clientele other than commercial fishermen, including recreational fishermen, charter fishery operations, water taxis, pleasure craft, and tourism activities such as boat tours and whale-watching. Much of the revenue raised has been reinvested in harbour maintenance. Comments provided by harbour managers on this issue included the following:

You are very inventive in what you try to do. The fee you have to charge depends on what service you provide. When our harbour authority was first formed, we had very little service to provide, with the exception of berthage. As we've grown over the years and made reinvestments in fresh water and bathrooms, things have gone up.³⁹

Donald Drew, Chair of the Harbour Authority,
Bay Bulls Harbour

Probably 10% of our revenue is from other sources. The Lions Club put in a laundromat-washhouse facility to complement the harbour to attract visitors. Last year they put in an addition, with more machines and showers and things, because it was getting too busy in the summer. We have a little take-out restaurant, which is on the lease, that we get rent from. We have a fee that we charge—it's now the Malcolm Island Lions, and it's going to a community wharf—an administration and office use fee.⁴⁰

Lorraine Williams, Harbour Manager,
Malcolm Island Lions Harbour Authority, Sointula Harbour

38 Elizabeth McLeod, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

39 Donald Drew, *Committee Evidence*, April 14, 2008.

40 Lorraine Williams, *Committee Evidence*, May 27, 2008.

Our authority and our community are so small that our harbour authority actually runs the waste disposal for the community. We provide a garbage trailer, and we charge for the service.⁴¹

Phil Wainwright, Chair of the Harbour Authority,
Winter Harbour

How do we generate revenue? We're very lucky, in a way, at the harbour authority in Woods Harbour because we have a very lucrative fishery, a large number of boats, and the three different wharves. It's not as if we have one little wharf and six vessels. We generate our revenue through user fees, and that includes berthage fees. That's what each vessel pays, of course, to dock at the wharf. We have licence fees, which include unloading licences, truck access licences, lobster cars. That's about it for the licences. Oh, I also have reefer licences this year, and we have subleases. The next problem is obstacles to increasing our revenue, and that all comes back to, again, the size of our wharf, the overcrowding, and we're unable to provide additional services that would, in turn, increase our revenue. If you have a harbour authority that has perhaps 12 vessels, its ability to generate revenue is extremely limited.⁴²

Geraldine Nickerson, Harbour Manager,
Harbour Authority, Woods Harbour

41 Phil Wainwright, *Committee Evidence*, May 27, 2008.

42 Geraldine Nickerson, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

The following list provides examples of activities generating additional revenues for Harbour Authorities across the country:

- Access to launching ramp for the community
- Electrical facilities
- Freshwater supply
- Fuel sales
- Gift shop
- Laundry facilities
- Museum
- Parking lots
- Property rental
- Renting of cranes
- Showers
- Storage
- Take-out restaurant
- Transient fees for commercial or recreational fishing boats (by the night, the week, or the month)
- Washrooms
- Waste disposal for the community
- Waste oil facilities
- Black water pump-out
- Wireless Internet

Representatives from the Harbour Authorities cautioned that given the average fisherman's income, there was a limit to what could be asked in terms of fees.⁴³ They also pointed out that Harbour Authorities have done their share in terms of generating revenues. Mr. Ben Mabblerley, member of the National Harbour Authority Advisory Committee for the Pacific region said:

If you look at the revenues that have been generated by harbour authorities over the last 10 years, 10 years ago harbour authorities generated \$11 million in revenues toward the program. Today that number is \$24 million. That does not include the man hours that we put in, and that is 135,000 man hours on top of the \$24 million in revenue.

...

The fact is in those 10 years we have done our job. We've found different sources of revenue. We've managed to raise our revenue base to the small craft harbour program by 250%, so I would question that we need to look for new sources.⁴⁴

43 Luc Legresley, *Committee Evidence*, November 26, 2009.

44 Ben Mabblerley, *Committee Evidence*, November 26, 2009.

Harbour Authorities also had access in the past to other sources of public revenues, notably from the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Human Resources and Social Development Canada, and Service Canada.⁴⁵ Funding from ACOA was not available however for the repair and maintenance of harbours, a situation also applying in Quebec with the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec.⁴⁶ According to DFO officials, ACOA has supported projects where Harbour Authorities are looking to expand or diversify to satisfy needs other than those of commercial fisheries.⁴⁷ As it was the case with the ACOA on the East Coast, Harbour Authorities on the West Coast had access in some cases to funding from Western Economic Diversification Canada.⁴⁸

With regard to the management of harbours by Harbour Authorities, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 9

That Fisheries and Oceans Canada assist Harbour Authorities with the development of short-term and long-term business plans as well as capitalization plans.

RECOMMENDATION 10

That Fisheries and Oceans Canada assist Harbour Authorities in their efforts to raise funds from other sources, including federal, provincial, and private sources.

RECOMMENDATION 11

That Fisheries and Oceans Canada assist and encourage Harbour Authorities to establish partnerships with local organizations where possible.

Project Approval and Funding

During its study, the Committee heard testimony from Harbour Authorities representatives that it would be pragmatic and cost-efficient to increase the limit on project approval (contract signing authority) from \$40,000 to \$200,000. This request has been put forward by the Harbour Authorities and is supported by the Committee. The intent is to enable Harbour Authorities to become more involved in projects and to complete them more cost-efficiently.

45 Bill Goulding, *Committee Evidence*, May 31, 2007.

46 Robert Bergeron, *Committee Evidence*, November 19, 2007.

47 Jackey Richard, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

48 Jackey Richard and James Boland, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

The provision that allows the Minister of Fisheries and Oceans to delegate its contract signing authority under \$40,000 is appreciated. As Mr. Bill Goulding (Regional Director, Small Craft Harbours, Newfoundland and Labrador Region, Department of Fisheries and Oceans) stated:

On the infrastructure side, when it comes to performing maintenance and repair work, we've got a special authority that the minister's granted to the program through Treasury Board, where we can sole-source construction contracts to harbour authorities up to \$40,000. This is used quite effectively in all regions. We've spoken about the fact that you don't necessarily need the full weight of a large government common-service organization at play. You can sole-source the work directly to the harbour authorities, and they can find the most effective way to do it and they can partner with and get funding from HRSD and other sources.⁴⁹

The increase would further allow Harbour Authorities the flexibility required to complete larger-scale projects and avoid the need to separate projects into smaller \$40,000 components in order to acquire funding to complete the project. Mr. Ben Mabblerley (Director, Whaler Bay Harbour Authority, Pacific Regional Harbour Authority Advisory Committee) explained:

You understand that a \$40,000 project is not much of a project in any harbour. And we have the desire to do our work, and at our harbour authority we do all our own work, but we have to figure out how to manage projects so they don't exceed \$40,000. So a project may actually have to be three separate projects to get it done[...]. You have to remember, whenever the Department of Public Works gets involved in a project, it's put out to tender. Very seldom is that work ever done by community members. All our work on our dock is done by community members. All of that stays in the community[...]. We're not building airplanes here; we're building docks. It's not that difficult. And with the maintenance and repair modules that the small craft harbours program is designing, a lot more of the projects that need to be done could be done by small harbours employing community members.⁵⁰

There is thus a desire and capacity for Harbour Authorities to become involved in their construction projects. Furthermore, if the Public Works and Government Services tendering process is avoided, Harbour Authorities have an opportunity to find more local, cost-efficient options and even volunteer labourers.

The Committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 12

That the limit on contract signing authority for Harbour Authorities managers be increased from \$40,000 to \$200,000 for minor capital and repair projects, and that, where possible, priority be given to hiring local enterprises to do the approved work.

49 Bill Goulding, *Committee Evidence*, May 31, 2007.

50 Ben Mabblerley, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

As in 2001, the Committee heard during its recent travels that the current approval and tendering process is so lengthy that in some cases tenders are issued too late, leaving insufficient time to initiate or complete projects during the construction season, which in some regions can be quite short. For Newfoundland and Labrador, the situation has been summarized as follows in the preamble to a question to which the witness answered in the affirmative:

As I understand it, and correct me if I'm wrong, the budget will be passed some time in the next number of days, hopefully, and the minister will make the announcements into the month of June. And then we have July and August, which is a holiday period for a lot of people, and trying to coordinate some things then[...] . And then we're into the fall of the year. By the time the tenders are awarded, we're pretty close to Christmas. By the time you start in Newfoundland and Labrador, it will be in January.⁵¹

The Committee believes that its 2001 recommendation with respect to timely approval of projects is still relevant, and thus recommends:

RECOMMENDATION 13

That Fisheries and Oceans Canada streamline the review and approval process of Small Craft Harbours projects to ensure that projects be approved, announced, and tendered by June 1st, where possible, and

That Fisheries and Oceans Canada provide clear and transparent accounting of funds related to project costs and administrative costs associated with the department or Public Works and Government Services Canada.

The Fishing and Recreational Harbours Act

DFO created the SCH Program in 1972 under the authority of the *Fishing and Recreational Harbours Act* and the *Federal Real Property and Federal Immovables Act*. The program operates under the *Fishing and Recreational Harbours Act* (the Act) and the *Fishing and Recreational Harbours Regulations* made pursuant to that Act. Since 1985, the Act has been amended five times—never to reflect, however, the management of scheduled harbours by Harbour Authorities. The regulations are regularly amended to update the list of scheduled harbours covered under the Act. Neither the Act, nor the pursuant regulations currently define or make any mention of a “Harbour Authority.” The regulations do, however, define a “harbour manager” to mean a person appointed under section 27 of the Act or under any other Act of Parliament to manage a “harbour.” Section 27 states:

For the purposes of this Act, the Minister may appoint and fix the remuneration of such officers or employees as the Minister thinks proper for the operation, administration and management of any scheduled harbours, and the officers or employees so appointed

51 Fabian Manning, *Committee Evidence*, May 29, 2007.

shall perform such duties or functions as the Minister may direct or as may be prescribed by regulations made under this Act.⁵²

There are only a few harbour managers as defined in section 27 remaining. Over the past 20 years, Harbour Authorities have essentially taken over the previous role of harbour managers, who were appointed by the minister to manage the smaller harbours in accordance with section 27 of the Act. Harbour Authorities have, in many instances, appointed harbour managers, in accordance with the stipulations of their bylaws. The Committee understands that these harbour managers are not the same as those defined in law.

The Committee agrees with witnesses who mentioned the need to modernize the Act. The Act is outdated and does not currently reflect the structure, function, and management of the Harbour Authorities under the SCH Program; nor does it facilitate or acknowledge the role of these crucial organizations. Furthermore, the Act should be amended in order to provide a mechanism to empower Harbour Authorities to enforce stipulations under the Act in order to deal with derelict vessels.

As Mrs. Elizabeth McLeod explained:

While we were required by our lease agreements to abide by all applicable government acts and regulations, we do not have the ability to enforce these regulations on our users. We would urge DFO to review the act and regulations, as well as the standard harbour authority lease agreements, with a view to making the necessary changes to facilitate good governance in our harbours.⁵³

Mrs. McLeod also commented on the Act's hindrances with respect to the role of Harbour Authorities.

The *Fishing and Recreational Harbours Act* actually curtails what we can do as Harbour Authorities, because the only people who can enforce that act are federal enforcement officers. [...] A harbour manager, under the act, is a federal employee. When you're reading through, it enables a "harbour manager" to do a whole pile of things, but that's not us; it's not the people who are running the harbours.

That can sometimes be counter-productive, if you're not an enforcement officer. I had a case in which we were taking somebody to court to try to collect some outstanding moorage, and he counter-sued us, saying that the Act calls for an "enforcement officer" to tow a [vessel] and it certainly does. So it's not enabling us to do those jobs. In some cases, it's acting to the detriment of Harbour Authorities, and that's why I would like to see it updated.⁵⁴

52 Canada, *Fishing and Recreational Harbours Act* (R.S., 1985, c. F-24), <http://laws.justice.gc.ca/en/ShowTdm/cs/F-24/?noCookie>.

53 Elizabeth McLeod, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

54 Ibid.

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 14

That Fisheries and Oceans Canada review and modernize the *Fishing and Recreational Harbours Act* and its regulations to reflect the current management reality of small craft harbours. In particular, definitions of “Harbour Authority,” “derelict,” and “harbour manager” should be included or updated.

Derelict Vessels

During the study, the Committee learned that Harbour Authorities on the west coast of Canada are experiencing problems with vessels being abandoned by owners. In most cases, these derelict vessels can no longer be linked to a specific owner and have to be minimally maintained by the Harbour Authority. In addition, the vessels occupy valuable moorage space at the wharf, and can represent a significant safety concerns (e.g., fire hazard, sinking). Harbour Authority representatives feel that they do not have the proper authority and budget to deal with derelict vessels. At hearings in November 2009, the Committee learned that derelict vessels were becoming a problem in other regions such as Newfoundland and Labrador.⁵⁵

Representatives from the west coast felt that the problem with derelict vessels will continue and increase in numbers. In their view, the situation is an unforeseen consequence of DFO’s 1993 licence buy-back programs in the Pacific Region (the Mifflin Plan), which removed a significant number of fishermen from their fisheries. Without licences, boats sit in harbours unused and unmaintained, and are left for the Harbour Authorities to deal with. Another contributing problem is the difficulty of accessing information on vessel ownership if the vessel is not listed in the ships registry (the Transport Canada *List of Ships*). This can have dangerous consequences during emergency situations.

There is no long-term plan for dealing with derelict vessels, which range from commercial fishing boats to refugee boats from China. Any such plan would likely be expensive. A rough estimate provided by Mrs. Elizabeth McLeod was that it would cost \$10,000 to dispose of a 35-foot fishing vessel, including cleaning out contaminated waste and other contents of the vessel.⁵⁶ The problem is such an issue that the Harbour Authority Association of British Columbia and the SCH Pacific Region have established a joint group to examine the magnitude of the problem and explore possible solutions.

The *Fishing and Recreational Harbours Act* and its associated regulations have been mentioned as a possible avenue to deal with the problem of derelict vessels, in particular section 14 of the Act. A few Harbour Authorities representatives would like

⁵⁵ Ben Mabberley, *Committee Evidence*, November 26, 2009.

⁵⁶ Elizabeth McLeod, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

increased authority to enforce the regulations concerning derelict vessels. For example, Mr. Hugh Fraser (Deputy Director, Engineering, Corporation of Delta) stated that there was “a need for legislative changes to facilitate the removal of the abandoned and derelict [vessels].”⁵⁷ He suggested that enforcement officers be appointed for each Harbour Authority to assist with these situations, “particularly in the context of the current legislation.”⁵⁸ Mr. Lutz Budde (Director, Oona River Community Association, Pacific Regional Harbour Authority Advisory Committee) added:

It's similar to those in uniform or whatever—not that I want a uniform or a gun, but we want the people to have an understanding that we have the power of enforcement. It's a matter of education of people[...] . In most cases you get voluntary compliance, but for those cases in which you don't, you would like to have that kind of power.⁵⁹

Section 14 of the Act stipulates the power of enforcement for derelict vessels: it states that an enforcement officer has the power to demand someone to remove an abandoned vessel if he or she “believes on reasonable grounds that the vessel or goods impede, interfere with or render difficult or dangerous the use of the harbour.” Enforcement officers also have the power to seize the vessel if the owner does not cooperate. The Committee believes that there is nothing in the Act that prevents an existing harbour manager, an employee of a Harbour Authority, or any other person, from being designated as an enforcement officer for purposes of enforcing the Act so long as, in the opinion of the Minister, the person is qualified to be so designated (section 10). Section 11 of the Act spells out the powers of enforcement officers. It would appear that in the Pacific Region, where derelict vessels are a greater problem, SCH officials are often designated as enforcement officers for purposes of the Act.

The Committee believes that in order to strengthen enforcement relating to derelict vessels, a clear definition of derelict vessels would be useful. Such a definition would explain the timeframe and conditions that must be met in order for a vessel to be deemed abandoned and derelict.

The Committee therefore recommends:

RECOMMENDATION 15

That Fisheries and Oceans Canada consider legislative changes to facilitate the removal of abandoned and derelict vessels from its harbours.

In the Committee's view, the matter of derelict vessels is connected to a broader problem of consultation of harbour managers with respect to departmental policy changes. The Committee had already commented on this matter in its interim report when it

57 Hugh Fraser, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

58 Ibid.

59 Lutz Budde, *Committee Evidence*, May 26, 2008.

recommended that the department should analyze the impact of departmental policies such as the vessel replacement rules on boat size and the current capacity of fishing wharves. The following comments from representatives of the National Harbour Authority Advisory Committee summarize the issue:

One other message I would like to see come out of this is that this is a group of commercial fishers from across the country. There are people among us who aren't in commercial fishing, but for the most part we represent the commercial fishing industry from coast to coast and across the prairies. This body should be used as an advisory body any time you're considering changes that have anything to do with any fishery right across the country. If we're used in that capacity we'll be better equipped to deal with the changes that are made in the fisheries across the country. We wouldn't be blindsided by some of the things such as the derelict vessels and the rest of it if we were considered a consultative body when you're making decisions that affect the fisheries.⁶⁰

Stacy Linington, Representative for the National Harbour Authority Advisory Committee
for the Central and Arctic Region

The one thing we saw with the whole fisheries renewal initiative and other programs of fisheries and oceans outside of small craft harbours there's a lot of consultation done with fishermen's organizations and the people in fisheries and aquaculture management's eyes were the ones to consult. But in many cases they forget about the harbour authorities and the potential impacts it will have, whether you're talking about vessels that are going in Newfoundland from 6411 up to 8911, it's going to have an impact, larger boats, much larger, less boats in some cases. In some cases we've seen increases because of changes in fisheries policy.

The one thing we've been raising nationally is the need to consult with groups such as ours from a harbour authority perspective because we're the last ones that they think about having a potential impact. At the same time people like to talk revenue generation but we have policies that are changing but we're not being consulted as well. Let's face it, they have to leave from a harbour and come back to a harbour. So it does have an impact in the policy and changes that are happening. In the west coast we've seen where there's been buy-backs or purchases of licenses to access licenses but not the vessels and some of the harbour authorities are left to deal with vessels that become abandoned or derelict. So there's a number of issues there where some consultation in the initial stages would have been, I'm sure very useful.⁶¹

Luc Legresley, Representative for the National Harbour Authority Advisory Committee
for the Québec Region

Successes and Failures in Divestiture of Harbours and Transfer to Local Interests

Following its 1995 government-wide Program Review exercise, the federal government decided that DFO's entire inventory of recreational harbours would be divested to minimize the costs associated with operating and repairing these facilities. In addition, the number of fishing harbours would be reduced in order to focus on those

60 Stacy Linington, *Committee Evidence*, November 26, 2009.

61 Luc Legresley, *Committee Evidence*, November 26, 2009.

harbours that are most important to the commercial fishing industry. All recreational harbours were targeted, as well as low-activity and derelict fishing harbours (non-essential harbours). Consequently, the SCH Program mandate was significantly narrowed. Today, a total of 171 recreational harbours have yet to be divested, most of them located in Quebec and Ontario.

Harbours are first offered to other federal departments, provinces, municipalities, and local non-profit associations or First Nations, and then divested to the private sector through a tendering process. Most of the facilities were transferred to local municipalities and non-profit associations of small coastal communities. DFO must ensure the necessary harbour repairs and environmental clean-up associated with transfer, either by undertaking this work prior to disposal or by providing a comparable grant to the recipient.⁶² The Committee noted in its interim report that as of 2005, DFO had spent a total of \$61.8 million since 1994-1995 on divestiture-related activities. A significant portion of this amount was diverted from the SCH budget for operation and maintenance, leading in part to the current program funding gap for operation and maintenance.

In the course of its study, the Committee visited three recreational harbours at various stages of the divestiture process. The Committee also heard testimony about the divestiture of non-essential fishing harbours. In Ontario, the Committee visited the Belleville Small Craft Harbour, which is to be divested to the City of Belleville. The site, however, is contaminated with various metals, polycyclic aromatic hydrocarbons and petroleum hydrocarbon products from past industrial activities. In 2003, the SCH Program applied to the Federal Contaminated Sites Action Plan for funding. That program,

62 According to the DFO website for the SCH divestiture program (<http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/divestiture-dessaisissement-eng.htm>): "The Divestiture Program strives to transfer ownership of designated harbours to a third party. Divestiture of recreational harbours and low-activity or derelict harbours allows SCH to focus its efforts and investments on core harbours that are critical to the fishing industry."

SCH will first provide the necessary harbour repairs and environmental clean-up. It does this by either undertaking this work prior to transfer or by providing a comparable grant to the recipient.

Harbours are offered in order of priority:

1. For a nominal fee to:
 - Other federal departments
 - Provinces
 - Municipalities
 - Local non-profit associations or First Nations
2. Through a tendering process to the private sector.

Municipalities have generally shown most interest in assuming responsibility for harbour facilities. They are often in the best position to make decisions about which services are most appropriate. When ownership of a harbour is transferred, the recipient must pay a nominal fee and maintain public access to the harbour and to its services for a minimum of 5 years.

Transfer or demolition only occurs after the communities concerned have been consulted and only when an agreement has been reached. Harbour structures are demolished only if there is no local interest in them."

administered by Environment Canada, made a commitment to provide \$8 million on the condition that DFO provide \$2 million. The City of Belleville has also committed \$5 million to the project. At the time of the Committee's visit, a remediation project was about to start, and some of the surveying had already been done. The City will assume ownership of the facility once the clean-up project is complete.

During the years since the partnership between the federal government and the municipality was established in 2003–2004, provincial environmental regulations applying to the project have changed; as a result, it now appears that the originally projected cost will be exceeded.⁶³ The project was originally planned to be completed by March 31, 2007, but was delayed. At the time of the Committee's visit, about \$3 million had already been spent on studies for the waterfront area and to obtain certificates of approval from the Ontario Ministry of the Environment. In addition, the city had to award a contract for the clean-up project for a total amount of \$12.7 million—a contract that the city must now honour. City officials told us that so far “\$2,033,000 has been spent by the federal government and \$965,024 by the City of Belleville.”⁶⁴ They added that there were no provincial programs or funding opportunities for this particular project. The city has, however, applied for funding under the Ontario Municipal Infrastructure Investment Initiative for related projects on adjacent non-federal lands.

The Committee is puzzled by the fact that while the Belleville small craft harbour still belonged to the federal government, it was the municipality that was assuming at the time of the hearings the most important financial risk with regard to the clean-up project, as the federal government had provided only about one-fifth of its \$10 million commitment.

In view of the testimony received regarding the situation of the Belleville Small Craft Harbour and the impact on local authorities of potential delays in receiving federal funding, the Committee recommends:

RECOMMENDATION 16

That the Government of Canada honour in a timely manner its financial commitments to undertake environmental remediation projects needed prior to harbour divestiture.

The Committee also visited two SCH facilities in neighbouring Prince Edward County. In 1995, there were six federal harbours identified for possible divestiture in the county. Of these, three have already been successfully transferred to the Corporation of the County of Prince Edward. The transfers of two others, which the Committee toured, are being either finalized (Wellington Harbour) or negotiated (Picton Harbour).⁶⁵ County

63 Marjorie Buck, *Committee Evidence*, May 13, 2008.

64 Ibid.

65 In the case of Picton Harbour, the county has had a subcontracting agreement with the Prince Edward Yacht Club for a number of years. The club manages and collects the fees for the docks. The county hopes to complete divestiture of this harbour sometime in 2009.

officials told the Committee that the excellent relationship they had with DFO was paramount in the success of these divestitures. Interestingly, the only harbour in the county that will remain in the federal inventory—Long Point Harbour (at Point Traverse)—is also the only remaining fishing harbour in the area. It is still home to a number of active fishermen who considered it as a safe shelter, but it appears to be in poor condition. The harbour does not, however, belong to DFO as it was transferred, and deleted from the regulations in October 2002. It is located within the Prince Edward Point National Wildlife Area established in 1978 and is managed by Environment Canada. Unfortunately for the active commercial fishermen of this area of Lake Ontario, the harbour does not appear to be a priority for the county, Environment Canada, or DFO, as illustrated by the following statement:

You do not want your harbour or your docks to fall into the wrong hands. Ours has. It's fallen to Environment Canada, whose purpose in life is basically to exclude all people from the CWS—Canadian Wildlife Service—properties at Long Point. Currently, they're encouraging the birders, but ultimately they would like it as a reserve area, where no man treads. This seems to be Environment Canada's mandate. When Environment Canada took over the property from private hands, we had to struggle, but we made a deal with them to retain properties along the harbour side and the docks we had currently, to continue the commercial fishery in this area.⁶⁶

In Gaspé, the Committee also heard about the Grande-Vallée fishing harbour. This facility is central to a municipal development project to promote tourism and the preservation of local heritage and culture. As of October 2004, the Grande-Vallée harbour was listed as a non-essential harbour.⁶⁷ The divestiture of this facility is still scheduled. Officials of the Municipalité de Grande-Vallée believe that DFO's lack of action to address the condition of the harbour hinders their development project. They stated that the Grande-Vallée harbour has “fallen to the level of visual pollution.”⁶⁸ They added that “the harbour has been labelled non-essential, but it remains a nerve centre of tourist activity. These so-called non-essential ports must not be considered unimportant to their communities. Our small craft harbours are decrepit. They are located in the middle of the village, at the nerve centre of tourist and economic development.”⁶⁹ Some witnesses recommended that small craft harbours be recognized as heritage and cultural properties, as well as tourist and economic attractions; that the specific characteristics of each small craft harbour be recognized in order to preserve local identity; that the survival of fishing harbours as well as recreational harbours be ensured, and that all federal departments concerned be involved; and finally, that the importance of the federal presence in coastal communities be recognized.

66 Roxy Lancaster, *Committee Evidence*, May 13, 2008.

67 Information provided by DFO to the Committee in November 2004. It should be noted that DFO's website still identifies the Administration portuaire de Grande-Vallée as the managing authority for the harbour.

68 Municipalité de Grande-Vallée, *Mémoire*, April 18, 2008.

69 Gabriel Minville, *Committee Evidence*, April 18, 2008.

As the Committee understands it, part of the problem resides in the fact that local organisations, including Harbour Authorities, cannot apply for federal funding, for example from federal economic development agencies, for non-fisheries related projects on properties that are owned by DFO. Yet DFO will expand funds strictly for fisheries related expenditures. The Committee thus recommends:

RECOMMENDATION 17

That the Government of Canada recognize the heritage and cultural attributes of fishing harbours as well as their tourism and economic value, and

That the Government of Canada allow Harbour Authorities to be eligible to receive financial support from federal economic development agencies for projects intended to take advantage of those attributes.

Needs of Emerging Sectors

Since Program Review in 1995, DFO's SCH Program has been directed towards the needs of commercial fisheries. As stated by Mr. Robert Bergeron, former director general of the SCH Program, "Essentially we focus on commercial fishing, and a core harbour would be a harbour where there is a need to support commercial fishing."⁷⁰ When the divestiture of non-essential and recreational harbours in DFO's inventory is completed, the federal government will own less than 800 core harbours across the country, serving primarily the interests and the needs of commercial fishermen.

During its hearings, the Committee heard that the focus of the SCH Program should be broadened to serve the needs of emerging sectors such as aquaculture, Aboriginal fisheries, and recreational or commercial sport fishing as legitimate users of federal wharves. The fishing industry has evolved tremendously since 1995, and the Committee believes that while it would not be appropriate to revisit past decisions, a review of the mandate of the SCH Program is warranted, if only to acknowledge and confirm that wharves are used and managed for multiple purposes. DFO is well aware of the increased interest in the SCH infrastructure by sectors other than the commercial fishery, and is factoring that into the development of various options.⁷¹

This awareness is somewhat reflected in the 2009 vision statement of the SCH Program, which affirms the goal of having "an essential, affordable, national network of safe and accessible harbours, in good working condition, that meets the principal and

70 Robert Bergeron, *Committee Evidence*, May 29, 2007.

71 Cal Hegge, *Committee Evidence*, May 30, 2006.

evolving needs of the commercial fishing industry, while supporting the broader interests of coastal communities [emphasis added] and Canada's national interests.⁷²

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 18

That Fisheries and Oceans Canada review the mandate of the Small Craft Harbours Program to acknowledge that, while it primarily provides harbours that are open, safe and in good repair for the commercial fishing industry, harbours are used and managed for other purposes, including those of recreational and Aboriginal fisheries, commercial sport fishing and emerging sectors such as aquaculture.

It is very likely that allowing increased access to harbours by new types of users with diverse needs and purposes would in many cases create an increasing demand on an overcrowded infrastructure. Building new or extending on existing infrastructure would in many cases be necessary. Representatives for the aquaculture industry, for example, told the Committee that they were often facing situations where they have no access because of overcrowding or inadequate facilities to suit their particular needs. Some aquaculture operators told the Committee about situations where they had to secure access to non-DFO facilities in the vicinity of DFO-owned wharves.

The marine infrastructure needs of the aquaculture industry are quite different from the needs of our traditional client base. In terms of how we can accommodate these users within existing harbours, congestion and user conflict issues are arising in certain locations as a result of the emergence of aquaculture. I think there's definitely a role for small craft harbours in the future in this area. As is the case with so many things, some additional financial resources will be needed to really and truly provide the infrastructure and services this industry requires, so it will be another funding demand emerging from aquaculture.⁷³

Bill Goulding, Regional Director, Small Craft Harbours,
Newfoundland and Labrador Region

The situation is very problematic in the Gaspésie. In this area, these businesses are all in the baie des Chaleurs, in Carleton and in the baie de Gaspé, in Gaspé itself. In Carleton, the DFO wharf's capacity has been exceeded—there are only two spots—and marine farmers have had to use Transport Canada's wharf. Furthermore, the fishers' wharf is in such a state of disrepair that the vessels' safety is not guaranteed. In Gaspé, there are no port facilities for fishers or marine farmers. Our marine farmers have to berth at the Transport Canada wharf, where they are tolerated. However, Transport Canada's wharves are not adapted to fishing. These wharves are made for large vessels and the heavy industry. Furthermore, Transport Canada's tariffs are much higher than those of

72 Fisheries and Oceans Canada, *Small Craft Harbours – Our Vision*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/vision-eng.htm>.

73 Bill Goulding, *Committee Evidence*, May 31, 2007.

the harbour authorities for DFO's fishing wharves. In both Gaspé and Carleton, the service that is provided by DFO and Transport Canada are not adequate for marine farmers.⁷⁴

Stéphane Morissette, Vice-President,
Regroupement des mariculteurs du Québec

In the view of the Committee, the example of the use of federally-owned wharves in Gaspé illustrates the need for federal agencies to coordinate and find a solution to accommodate aquaculture operators.

The Committee thus recommends:

RECOMMENDATION 19

That Fisheries and Oceans Canada facilitate access to federal non-DFO wharves through interdepartmental agreements when local harbour users identify a need that cannot be otherwise accommodated by the neighbouring Small Craft Harbours infrastructure.

Aboriginal fisheries are often cited as a sector with an increasing need for harbour infrastructure. There are a number of issues related to this: the increasing number of Aboriginal fishermen entering fisheries because of treaty settlements, court decisions or federal access programs; the remoteness of some Aboriginal communities; and, the jurisdiction and responsibilities of various levels of governments and within the federal government with respect to Aboriginal matters.

The number of Aboriginal fishermen in the country is far from being insignificant, especially with respect to the use of SCH. According to the 2006 census, 75% of fishers in the province of Manitoba are Aboriginal.⁷⁵ In the Maritime and Gulf Region, 44% of the harbour infrastructure support Aboriginal communities.⁷⁶ The situation is similar in British Columbia. In that province, the dynamic of the current treaty process adds a level of complexity to the access and the use of harbours by Aboriginal communities. In British Columbia, the issue of remoteness of Aboriginal communities is representative of situations elsewhere in the country as illustrated by the following comment:

We also have First Nations issues unique to British Columbia. We're involved with the B.C. treaty process in Indian Affairs to have them consider the 15 harbours that front First Nations communities. These communities are not just commercial fishing harbours, they are often the ingress and egress of the community. There are no roads, so the only way in and out is by the harbour. So they particularly want treaties to understand that we don't

74 Stéphane Morissette, *Committee Evidence*, April 18, 2008.

75 Allan Gaudry, *Committee Evidence*, February 14, 2008.

76 Jackey Richard, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

want to be the last federal department standing by First Nations when Indian Affairs settles a treaty with them. We think the harbour is an economic opportunity for First Nations, so it should be part of the treaty process.⁷⁷

James Boland, Regional Director, Strategic Initiatives,
Pacific Region, Department of Fisheries and Oceans

DFO acknowledges that treaty settlements and its impact on the use of harbours by First Nations people is creating pressure on the capacity of the infrastructure. “Eventually this will have to lead to some increased capacity, which will of course require some funds,” said Mr. Cal Hegge.⁷⁸ For the Pacific SCH Regional Director, harbours in First Nations communities should be considered part of the whole asset transferred to native bands during negotiations of treaty settlements.⁷⁹ The Committee agrees with many witnesses that these harbours are an integral part of these communities, and as such they constitute an economic opportunity for the First Nations, and should be included in the discussions related to the treaty process.

With respect to Aboriginal fisheries, the main issue is probably one of jurisdiction pertaining to Aboriginal matters. For example, most witnesses who gave testimony on the matter expressed concerns over the lack of coordination between DFO and Indian and Northern Affairs Canada, the latter recognized as being the lead federal agency. Mr. Kevin Sigurdson, Manager of Goodman's Landing in Manitoba, told the Committee that the issue that “always comes up to the First Nations communities is ‘Sorry, you're a part of Indian and Northern Affairs and we can't help you.’” Yet, “these are all fishermen,” he added.⁸⁰

According to some witnesses, funding of harbours in First Nations communities is not a priority for the federal government. Funding initiatives with respect to First Nations are related to matters of health, housing, and education.⁸¹ DFO will not build a new harbour on Aboriginal lands, according to Mr. David Tomasson, Director of the Freshwater Harbour Authority Advisory Council.⁸² Mr. Tomasson explained:

One of the problems in getting the small craft harbours branch to spend money on some of these harbours to make them safe is the policy that the small craft harbours branch will not do anything unless the crown owns the harbour. For instance, one harbour, Goodman's Landing, is used primarily by First Nations fish harvesters, and the argument is that Indian Affairs should look after that harbour, a sort of passing of the buck.

77 James Boland, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

78 Cal Hegge, *Committee Evidence*, November 19, 2007.

79 James Boland, *Committee Evidence*, November 26, 2007.

80 Kevin Sigurdson, *Committee Evidence*, May 29, 2008.

81 Allan Gaudry, *Committee Evidence*, May 29, 2008.

82 David Tomasson, *Committee Evidence*, May 29, 2008.

However, here in the central and Arctic region we do not differentiate between a First Nations fish harvester and another harvester. A fish harvester is a fish harvester, and he or she needs, and we contend deserves, a safe harbour to work from.⁸³

As for the provincial governments, they are also very reluctant to fund initiatives on Aboriginal lands, as illustrated by this comment:

Right away, when it's on a first nation's land, the province says it's federal jurisdiction and why should they fund it? We have those challenges all the time, and we're trying to form a partnership to say that if we're going to contribute one-third and the province one-third and the federal government one-third, then we can look at the infrastructure and maintain it. But when the provinces say it's not their jurisdiction, then what happens? We're missing some partnerships, and there is a challenge there, because these harbours are on First Nations lands.⁸⁴

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 20

That Fisheries and Oceans Canada work with Indian and Northern Affairs Canada to improve their coordination in establishing and maintaining harbour facilities in Aboriginal communities.

Harbours Needs in Nunavut

In December 2007, the Committee had recommended that the Government of Canada follow through on its commitment to invest \$46 million over five years for the construction of seven specified harbours in Nunavut and for project implementation. Budget 2008 provided \$8 million over the next two years for the construction, operational and management costs associated with a commercial harbour in Pangnirtung, Nunavut. Budget 2009 increased this investment to \$17 million over two years to accelerate the construction of the Pangnirtung harbour. According to Mrs. Michaela Huard, DFO's Assistant Deputy Minister for Infrastructure and Information Management:

The completion of the harbour is scheduled for 2011-2012, and we expect the harbour will be fully operational and under the management of a local harbour authority in the summer of 2012. This is a large and important harbour project. It's our first construction project in the Arctic. It comes with special challenges of mobilizing supplies and equipment to the community by limited sealift. It is also complicated by the fact that we must work with a very short construction season and build a harbour capable of dealing with severe ice and weather conditions and very substantial tidal ranges.⁸⁵

83 Ibid.

84 Allan Gaudry, *Committee Evidence*, February 14, 2008.

85 Michaela Huard, *Committee Evidence*, October 29, 2009.

The Committee notes however that DFO has not yet made plans for the construction of the six other harbours.⁸⁶ The current plan also still ignores the needs of communities such as Arctic Bay, Grise Fjord and Resolute—needs expressed to the Committee by representatives of these communities.⁸⁷

The Committee recommends:

RECOMMENDATION 21

That Fisheries and Oceans Canada confirm its objective to construct all the harbours identified for small communities in Nunavut.

RECOMMENDATION 22

That the Department review the assessment of harbour needs for communities such as Arctic Bay, Grise Fjord and Resolute.

Conclusion

The Committee is proud to present its final report on the important matter of the operation and maintenance of small craft harbours in communities across the country. We strongly believe that the SCH Program should not only serve the fishing industry as a whole, but also the communities interacting with this industry. It is essential that this DFO program be managed for, by and with these communities. This is exactly what the Harbour Authorities model has been trying to achieve in the past 20 years, with success and despite harbours in disrepair. **The Committee wishes to commend the extraordinary work of Harbour Authorities and the dedication and the passion of their volunteers since the inception of the program. Without them, harbours would most probably cease to operate and DFO's Small Craft Harbours program could grind to a halt.**

This report concludes a lengthy study that brought the Committee in all five regions served by the SCH Program. The first phase of the Committee's study wrapped up with the December 2007 report in which we made recommendations to address immediate and urgent funding concerns. While important investments were announced by the government since, many concerns remain and it is the Committee's belief that several matters discussed in the present report would be managed with additional targeted federal investments in the SCH Program.

86 An intergovernmental committee established by the Deputy Minister of Nunavut's Department of Community Development and Transportation, and DFO's Deputy Minister was mandated to review and assess Nunavut's request for financial assistance for harbour infrastructure from SCH. The joint assessment was completed in 2004-2005, and a revised report was released in 2006 (Government of Nunavut and Fisheries and Oceans Canada, *Nunavut Small Craft Harbours Report*, 2006 (revised), 115 pages.). It supports Nunavut's request for fishing harbour infrastructure in seven small communities, namely Pangnirtung, Clyde River, Qikiqtarjuaq, Pond Inlet, Chesterfield Inlet, Repulse Bay and Kugaaruk.

87 *Committee Evidence*, February 5, 2008. Jaypetee Akeeagok, Chairman of the Iviq Hunters and Trappers Association; Harry Earle of the Arctic Fisheries Alliance; Isaac Kalluk, Chairman of the Resolute Bay Hunters and Trappers Association; Tommy Kilabuk, Chairman of the Ikajutit Hunters and Trappers Organization; and Lootie Toomasie, Chairman of the Nattivak Hunters and Trappers Association.

For most matters treated in its report, the Committee has advanced recommendations meant to provide Fisheries and Oceans Canada with tools that, in our view, would improve the SCH Program. In this report, the Committee summarized testimony received on matters of safety, dredging and protection from storms. We commented on the Harbour Authorities management model offering suggestions to improve the program particularly with respect to the development of tools to assist the local authorities both in their day-to-day operations and their long-term planning. The Committee drew attention to the problem of derelict vessels, and recommended that changes be made to the legislation framing the management of small craft harbours. Finally, we have described some of the needs of emerging sectors in terms of harbour infrastructure. Satisfying these needs could well make the difference in the success of enterprises or the survival of communities.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

That Fisheries and Oceans Canada update its estimate of the cost of bringing the core harbours to an acceptable state of repair.

RECOMMENDATION 2

That Fisheries and Oceans Canada prepare a plan to bring the core harbours to an acceptable state of repair.

RECOMMENDATION 3

That Fisheries and Oceans Canada incorporate a requirement for maintaining safe facilities when preparing its plan to bring the core harbours to an acceptable state of repair.

RECOMMENDATION 4

That Fisheries and Oceans Canada ensure that there are adequate funds in both its operations and maintenance, and its capital budgets for recurrent dredging and related activities. The amount of this funding should take into consideration the increasingly stringent environmental standards and regulations that apply to these activities, especially with respect to the protection of the fish habitat.

RECOMMENDATION 5

That Fisheries and Oceans Canada adopt a longer-term approach to solving dredging problems that could be addressed by permanent structures such as breakwaters.

RECOMMENDATION 6

That, where there is a need to dredge beyond the harbour basin and the entrance channel for which the Small Craft Harbours Program is responsible, Fisheries and Oceans Canada coordinate with the authorities responsible for dredging these waterways to ensure safe access to the harbour at all times.

RECOMMENDATION 7

That Fisheries and Oceans Canada help Harbour Authorities to recognize and respond to the local effects of climate change.

RECOMMENDATION 8

That Fisheries and Oceans Canada analyze harbours scheduled for divestiture or decommissioning, with a view to identifying those that could remain in the department's inventory and be maintained because of their value as safe havens in case of bad weather conditions.

RECOMMENDATION 9

That Fisheries and Oceans Canada assist Harbour Authorities with the development of short-term and long-term business plans as well as capitalization plans.

RECOMMENDATION 10

That Fisheries and Oceans Canada assist Harbour Authorities in their efforts to raise funds from other sources, including federal, provincial, and private sources.

RECOMMENDATION 11

That Fisheries and Oceans Canada assist and encourage Harbour Authorities to establish partnerships with local organizations where possible.

RECOMMENDATION 12

That the limit on contract signing authority for Harbour Authorities managers be increased from \$40,000 to \$200,000 for minor capital and repair projects, and that, where possible, priority be given to hiring local enterprises to do the approved work.

RECOMMENDATION 13

That Fisheries and Oceans Canada streamline the review and approval process of Small Craft Harbours projects to ensure that projects be approved, announced, and tendered by June 1st, where possible, and

That Fisheries and Oceans Canada provide clear and transparent accounting of funds related to project costs and administrative costs associated with the department or Public Works and Government Services Canada.

RECOMMENDATION 14

That Fisheries and Oceans Canada review and modernize the *Fishing and Recreational Harbours Act* and its regulations to reflect the current management reality of small craft harbours. In particular, definitions of “Harbour Authority,” “derelict,” and “harbour manager” should be included or updated.

RECOMMENDATION 15

That Fisheries and Oceans Canada consider legislative changes to facilitate the removal of abandoned and derelict vessels from its harbours.

RECOMMENDATION 16

That the Government of Canada honour in a timely manner its financial commitments to undertake environmental remediation projects needed prior to harbour divestiture.

RECOMMENDATION 17

That the Government of Canada recognize the heritage and cultural attributes of fishing harbours as well as their tourism and economic value, and

That the Government of Canada allow Harbour Authorities to be eligible to receive financial support from federal economic development agencies for projects intended to take advantage of those attributes.

RECOMMENDATION 18

That Fisheries and Oceans Canada review the mandate of the Small Craft Harbours Program to acknowledge that, while it primarily provides harbours that are open, safe and in good repair for the commercial fishing industry, harbours are used and managed for other purposes, including those of recreational and Aboriginal fisheries, commercial sport fishing and emerging sectors such as aquaculture.

RECOMMENDATION 19

That Fisheries and Oceans Canada facilitate access to federal non-DFO wharves through interdepartmental agreements when local harbour users identify a need that cannot be otherwise accommodated by the neighbouring Small Craft Harbours infrastructure.

RECOMMENDATION 20

That Fisheries and Oceans Canada work with Indian and Northern Affairs Canada to improve their coordination in establishing and maintaining harbour facilities in Aboriginal communities.

RECOMMENDATION 21

That Fisheries and Oceans Canada confirm its objective to construct all the harbours identified for small communities in Nunavut.

RECOMMENDATION 22

That the Department review the assessment of harbour needs for communities such as Arctic Bay, Grise Fjord and Resolute.

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES FOR THE 39th PARLIAMENT, 1st SESSION

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Fisheries and Oceans	2006/05/30	4
Robert Bergeron, Director General, Small Craft Harbours		
Bill Goulding, Regional Director, Small Craft Harbours, Newfoundland and Labrador Region		
Cal Hegge, Acting Assistant Deputy Minister, Human Resources and Corporate Services		
National Harbour Authority Advisory Committee	2007/03/22	45
Bob Baziuk, Secretary, British Columbia		
Osborne Burke, Chairperson, Maritimes and Gulf		
Luc Legresley, Vice-Chair, Quebec		
Department of Fisheries and Oceans	2007/05/29	57
Robert Bergeron, Director General, Small Craft Harbours		
Cal Hegge, Assistant Deputy Minister, Human Resources and Corporate Services		
Micheline Leduc, Director, Harbour Operations and Engineering		
Department of Fisheries and Oceans	2007/05/31	58
Gervais Bouchard, Regional Director, Small Craft Harbours, Quebec Region		
Bill Goulding, Regional Director, Small Craft Harbours, Newfoundland and Labrador Region		
Al Kathan, Acting Regional Director, Small Craft Harbours, Central and Arctic Region		
Jacobs Consultancy Canada Inc.	2007/06/05	59
Matthew Bol, Director		

APPENDIX B

LIST OF WITNESSES FOR THE 39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Fisheries and Oceans	2007/11/19	2
Robert Bergeron, Director General, Small Craft Harbours		
Cal Hegge, Assistant Deputy Minister, Human Resources and Corporate Services		
Micheline Leduc, Director, Harbour Operations and Engineering		
National Harbour Authority Advisory Committee	2007/11/21	3
Bob Baziuk, Secretary, British Columbia		
Bruce Benson, Member, Central and Arctic		
Osborne Burke, Chairperson, Maritimes and Gulf		
Morris Fudge, Member, Newfoundland and Labrador		
Luc Legresley, Vice-Chair, Quebec		
David Tomasson, Member, Central and Arctic		
Department of Fisheries and Oceans	2007/11/26	4
James Boland, Regional Director, Strategic Initiatives, Pacific Region		
Jackey Richard, Acting Regional Director, Small Craft Harbours, Maritimes and Gulf Region		
Harbour Authority of Woods Harbour		
Geraldine Nickerson, Harbour Manager		
Association des pêcheurs propriétaires des Îles-de-la-Madeleine	2007/11/28	5
Mario Desrape, President		
Léonard Poirier, Director General		
Harbour Authority of North Lake		
Sheila Eastman, Harbour Manager		
Arctic Fisheries Alliance	2008/02/05	11
Harry Earle		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Ikajutit Hunters and Trappers Organization Tommy Kilabuk, Chairman		
Iviq Hunters and Trappers Association Jaypetee Akeeagok, Chairman		
Nattivak Hunters and Trappers Association Lootie Toomasie, Chairman		
Resolute Bay Hunters and Trappers Association Isaac Kalluk, Chairman		
Manitoba Commercial Inland Fishers Federation Allan Gaudry, Interim Chair	2008/02/14	13
Department of Finance Gilles Le Blanc, Senior Chief, International Trade Policy Division, International Trade and Finance John O'Neill, Chief, Trade Rules, International Trade Policy Division	2008/02/26	14
Department of Fisheries and Oceans Gorazd Ruseski, Director, International Fisheries Policy		
International Trade and Business Development John Campbell, Director, International Trade and Business Development		
As an individual Marc B�nitah, Professor, Universit� du Québec � Rimouski Rashid Sumaila, Professor, University of British Columbia	2008/02/28	15
Department of Finance John O'Neill, Chief, Trade Rules, International Trade Policy Division	2008/03/06	17
Department of Fisheries and Oceans Gorazd Ruseski, Director, International Fisheries Policy		
Department of Foreign Affairs and International Trade (International Trade) Gilles Gauthier, Director General, Multilateral Trade Policy, Trade Policy and Negotiations		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Harbour Authority of Admirals Beach Rom Dalton	2008/04/14	25
Harbour Authority of Bay Bulls Donald Drew, Chair		
Harbour Authority of Carbonear Herb Butt		
Harbour Authority of Harbour Grace Warren Parsons		
Harbour Authority of Old Perlican Dave Johnson		
Harbour Authority of Port de Grave Ross Petten		
Harbour Authority of St. Brides Kevin McGrath		
Irish Loop Development Board Pat Curran, Executive Director		
Harbour Authority of Bridgeport/Moretons Harbour/Valley Pond Albert Canning, Harbour Supervisor	2008/04/15	26
Harbour Authority of Fogo Island Gail Penton		
Harbour Authority of Leading Ticks Harry Hallet		
Harbour Authority of Twillingate Gord Noseworthy		
Annandale Harbour Authority Bobby Jenkins, Chair Ivan Jenkins, Director Harley Jenkins, Treasurer Gregory Norton, Chair	2008/04/16	27
Naufrage Harbour Authority Darrell Lesperance, Chairman Lewis Miller, Vice-President Gérard Steele, Presenter		
North Rustico Harbour Authority Norman Peters, Chairman		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Town of Georgetown Peter Llwelllyn, Mayor		
Administration portuaire de Anse Bleue Roland Landry	2008/04/18	28
Administration portuaire de Le Goulet Paul-Aimé Mallet, Chair		
Administration portuaire de Pointe-Verte Léger Arseneau Yvon Arseneau		
Administration portuaire de Shippagan Camille-André Mallet		
Administration portuaire de Ste-Marie-St-Raphaël Marc Paulin, Chair		
Administration portuaire du Quai de Tracadie Philippe Ferguson, Secretary Jacques LeBreton, Vice President		
Autorité portuaire de Grande-Anse Winston Coombs Roger Savoie, Treasurer Roméo Thériault		
Comité portuaire de Pigeon-Hill Samuel Larocque, Secretary-Treasurer Donat Plourde, President		
Stonehaven Harbour Authority Thomas Kenny Margot Payne, Secretary-Treasurer		
Village of Le Goulet Denis Roussel, Mayor		
Ville de Lamèque Rénald Haché, Mayor		
Administration portuaire de L'Anse-à-Valleau Carmelle Mathurin	2008/04/18	29
Administration portuaire de Rivière-au-Renard Jacques Dufresne Gilles Tapp, President		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Conférence régionale des élu(e)s Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine Olivier Demers Gilbert Scantland, General Director		
Municipality of Grande-Vallée Ghislaine Bouthillette, General Manager and Secretary-Treasurer Gabriel Minville, Mayor		
Quai de Saint-Georges-de-Malbaie Anita Collin, Spokeswoman		
Regional Municipality County of Haute-Gaspésie Majella Émond, Prefect		
Regional Municipality County of Rocher-Percé Claude Cyr, Warden		
Regroupement des mariculteurs du Québec Stéphane Morissette, Vice-President		
Ville de Gaspé François Roussy, Mayor		
Ville de Percé Georges Mamelonet, Mayor		
City of Belleville Marjorie Buck, Director of Recreation and Community Services Neil Ellis, Mayor Steve Hyndman, Chief Administrative Officer Rick Kester, Director, Engineering & Public Works	2008/05/13	34
County of Prince Edward Barry Braun, Commissioner of Recreation, Parks and Culture Leo Finnegan, Mayor		
Eastern Ontario Commercial Fishers' Committee Roxy Lancaster Albert Vancott		
Area E Gillnetters Association Mike Bennett, Member Gary Williamson, Director	2008/05/26	36

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Corporation of Delta Nancy Cuddeford, Manager, Community Recreation Services Hugh Fraser, Deputy Director, Engineering		
Harbour Authority Association of British Columbia Art Childs, Vice President Elizabeth McLeod, President		
Ladner Harbour Fishers' Committee Harvey Gifford, Chair		
Pacific Regional Harbour Authority Advisory Committee Lutz Budde, Director, Oona River Community Association Linda Franz, Harbour Manager, Campbell River Harbour Authority Ben Mabberley, Director, Whaler Bay Harbour Authority		
Steveston Harbour Authority Bob Baziuk, General Manager Ross Holkestad, Representative, Fishing Vessel Owners Association		
'Namgis First Nation William Cranmer, Chief	2008/05/27	37
District of Port Hardy Rick Davidge, Chief Administrative Officer John Tidbury, Councillor		
Keltic Seafoods Jack Masterman, Chief Financial Officer		
Malcolm Island Lions Harbour Authority Lorraine Williams, Harbour Manager		
Port Hardy Harbour Authority Pat McPhee, Harbour Manager Mary-Ann Smith, Harbour Manager		
Quatsino First Nation David Schmidt, Director		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Quatsino Residents' Organization Gwen Hansen, Secretary-Treasurer		
Regional District of Mount Waddington Rod Sherrell, Chair		
Town of Port McNeill Gerry Furney, Mayor Albert Sweet, Administrator-Treasurer		
Winter Harbour Harbour Authority Phil Wainwright, Chair		
Freshwater Harbour Authority Advisory Council David Tomasson, Director	2008/05/29	38
Gimli Harbour Authority David Olson, Director and Member		
Goodman's Landing Kevin Sigurdson, Manager		
Jackhead Fisheries Henry Traverse, Spokesman		
Lake Winnipeg Fishers Robert Kristjanson		
Manitoba Commercial Inland Fishers Federation Allan Gaudry, Vice-Chair		

APPENDIX C

LIST OF WITNESSES FOR THE 40th PARLIAMENT, 2nd SESSION

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Fisheries and Oceans	2009/10/29	41
Michaela Huard, Assistant Deputy Minister, Infrastructure and Information Management		
Micheline Leduc, Director General, Small Craft Harbour		
National Harbour Authority Advisory Committee	2009/11/26	47
Osborne Burke, Member, Maritimes and Gulf		
Morris Fudge, Member, Newfoundland and Labrador		
Luc Legresley, Member, Quebec		
Stacy Linington, Member, Central and Arctic		
Ben Mabberley, Member, Pacific		

APPENDIX D

LIST OF BRIEFS FOR THE

39th PARLIAMENT, 1st SESSION

Organizations and Individuals

Department of Fisheries and Oceans

Jacobs Consultancy Canada Inc.

National Harbour Authority Advisory Committee

APPENDIX E

LIST OF BRIEFS FOR THE

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

Organizations and Individuals

Administration portuaire de L'Anse-à-Valleau

Administration portuaire de Pointe-Verte

Annandale Harbour Authority

Arctic Fisheries Alliance

Autorité portuaire de Grande-Anse

Comité consultatif régional des administrations portuaires du Québec

Corporation of Delta

Goodman's Landing

Harbour Authority Association of British Columbia

Harbour Authority of Carbonear

Harbour Authority of Fogo Island

Harbour Authority of Woods Harbour

Ladner Harbour Fishers' Committee

Municipality of Grande-Vallée

National Harbour Authority Advisory Committee

Naufrage Harbour Authority

North Rustico Harbour Authority

Pacific Regional Harbour Authority Advisory Committee

Quai de Saint-Georges-de-Malbaie

Stonehaven Harbour Authority

APPENDIX F LIST OF BRIEFS FOR THE 40th PARLIAMENT, 2nd SESSION

Organizations and Individuals

National Harbour Authority Advisory Committee

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings for the 39th Parliament, 1st Session (Meetings Nos. 4, 45, and 57 to 59) is tabled.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings for the 39th Parliament, 2nd Session (Meetings Nos. 2 to 5, 7, 8, 11, 13 to 15, 17, 25 to 29, 34 to 38 and 42 to 43) is tabled.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings for the 40th Parliament, 2nd Session (Meetings Nos. 41 and 45 to 50) is tabled.

Respectfully submitted,

Rodney Weston, MP

Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents pour la 39^e législature, 1^{ère} session (séances n^{os} 4, 45, et 57 à 59) est déposé.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents pour la 39^e législature, 2^e session (séances n^{os} 2 à 5, 7, 8, 11, 13 à 15, 17, 25 à 29, 34 à 38 et 42 à 43) est déposé.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents pour la 40^e législature, 2^e session (séances n^{os} 41 et 45 à 50) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Rodney Weston, député

ANNEXE F
Liste des mémoires pour la
40^e législature, 2^e session

Organisations et individus

Comité consultatif national des administrations portuaires

ANNEXE E

LISTE DES MÉMOIRES POUR LA

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Organisations et individus

Administration portuaire de L'Anse-à-Vallée

Administration portuaire de Pointe-Verte

Alliance des pêches Arctique

Annandale Harbour Authority

Autorité portuaire de Grande-Anse

Comité consultatif national des administrations portuaires

Comité consultatif régional des administrations portuaires du Québec

Corporation of Delta

Goodman's Landing

Harbour Authority Association of British Columbia

Harbour Authority of Carbonear

Harbour Authority of Fogo Island

Harbour Authority of Woods Harbour

Ladner Harbour Fishers' Committee

Municipalité de Grande-Vallée

Naufrage Harbour Authority

North Rustico Harbour Authority

Pacific Regional Harbour Authority Advisory Committee

Quai de Saint-Georges-de-Malbaie

Stonehaven Harbour Authority

ANNEXE D
LISTE DES MÉMOIRES POUR LA
39^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION

Organisations et individus

Comité consultatif national des administrations portuaires

Jacobs Consultancy Canada inc.

Ministère des Pêches et des Océans

ANNEXE C

LISTE DES TÉMOINS POUR LA

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Organisations et individus			Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans			2009/10/29	41
Michaela Huard, sous-ministre adjointe, Gestion de l'infrastructure et de l'information Micheline Leduc, directrice générale, Ports pour petits bateaux				
Comité consultatif national des administrations portuaires			2009/11/26	47
Osborne Burke, membre, Maritimes et le Golfe Morris Fudge, membre, Terre-Neuve-et-Labrador Luc Legresley, membre, Québec Stacy Linington, membre, Centre et de l'Arctique Ben Maberley, membre, Pacifique				

Date	Organisations et individus	Réunion
------	----------------------------	---------

Jackhead Fisheries

Henry Traverse, porte-parole

Lake Winnipeg Fishers

Robert Kristjanson

Manitoba Commercial Inland Fishers Federation

Allan Gaudry, vice-président

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Steveston Harbour Authority

Bob Bazluk, directeur général

Ross Holkestad, représentant,

Fishing Vessel Owners Association

Première nation des 'Namgis

William Cranmer, chef

District of Port Hardy

Rick Davidge, directeur général

John Tidbury, conseiller

Keltic Seafoods

Jack Masterman, directeur financier

Malcolm Island Lions Harbour Authority

Lorraine Williams, gestionnaire du port

Port Hardy Harbour Authority

Pat McPhee, gestionnaire du port

Mary-Ann Smith, gestionnaire du port

Quatsino First Nation

David Schmidt, directeur

Quatsino Residents' Organization

Gwen Hansen, secrétaire-trésorière

District régional de Mount Waddington

Rod Sherrell, président

Ville de Port McNeill

Gerry Furney, maire

Albert Sweet, administrateur-trésorier

Winter Harbour Harbour Authority

Phil Wainwright, président

Freshwater Harbour Authority Advisory Council

2008/05/29

38

Goodman's Landing

David Olson, directeur et membre

Gimli Harbour Authority

David Tomasson, directeur

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ville de Percé

Georges Mamelonet, maire

Ville de Belleville

Marjorie Buck, directrice des services récréatifs et

communautaires

Neil Ellis, maire

Steve Hyndman, directeur général

Rick Kester, directeur, génie et travaux publics

Comté de Prince Édouard

Barry Braun, commissaire des loisirs, des parcs et de la culture

Leo Finnegan, maire

Eastern Ontario Commercial Fishers' Committee

Roxy Lancaster

Albert Vancott

Area E Gillnetters Association

Mike Bennett, membre

Gary Williamson, directeur

Corporation of Delta

Nancy Cuddeford, gestionnaire,

Services des loisirs

Hugh Fraser, directeur adjoint,

Génie

Harbour Authority Association of British Columbia

Art Childs, vice-président

Elizabeth McLeod, présidente

Ladner Harbour Fishers' Committee

Harvey Gifford, président

Pacific Regional Harbour Authority Advisory Committee

Lutz Budde, directeur,

Oona River Community Association

Linda Franz, responsable du port,

Campbell River Harbour Authority

Ben Maberley, directeur,

Whatler Bay Harbour Authority

Comité portuaire de Pigeon-Hill
 Samuel Larocque, secrétaire-trésorier
 Donat Plourde, président

Stonehaven Harbour Authority
 Thomas Kenny

Village de Le Goulet
 Margot Payne, secrétaire-trésorière

Ville de Lamèque
 Denis Roussel, maire

Ville de Lamèque
 Rénald Haché, maire

Administration portuaire de L'Anse-à-Valléau
 Carmelle Mathurin

Administration portuaire de Rivière-au-Renard
 Jacques Dufresne
 Gilles Tapp, président

Conférence régionale des élu(e)s Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

Olivier Demers
 Gilbert Scantland, directeur général

Municipalité de Grande-Vallée
 Ghislaine Bouthilliette, directrice générale et secrétaire-trésorière

Quai de Saint-Georges-de-Malbaie
 Gabriel Minville, maire

Municipalité régionale du comté de la Haute-Gaspésie
 Anita Collin, porte-parole

Municipalité régionale du comté du comté de la Haute-Gaspésie
 Majella Emond, préfet

Municipalité régionale du comté du comté de la Haute-Gaspésie
 Claude Cyr, préfet

Regroupement des mariculteurs du Québec
 Stéphane Morissette, vice-président

Ville de Gaspé
 François Roussy, maire

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Annandale Harbour Authority

Bobby Jenkins, président

Ivan Jenkins, directeur

Harley Jenkins, trésorier

Gregory Norton, président

Nautrage Harbour Authority

Darrell Lesperance, président

Lewis Miller, vice-président

Gérard Steele, présentateur

North Rustico Harbour Authority

Norman Peters, président

Ville de Georgetown

Peter Llwellyn, maire

Administration portuaire de Anse Bleue

2008/04/18

28

Roland Landry

Administration portuaire de Le Goulet

Paul-Aimé Mallet, président

Administration portuaire de Pointe-Verte

Léger Arseneau

Yvon Arseneau

Administration portuaire de Shippagan

Camille-André Mallet

Administration portuaire de Ste-Marie-St-Raphaël

Marc Paulin, président

Administration portuaire du Quai de Tracadie

Philippe Ferguson, secrétaire

Jacques LeBreton, vice-président

Autorité portuaire de Grande-Anse

Winston Coombs

Roger Savoie, trésorier

Roméo Thériault

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère des Pêches et des Océans

Gorazd Ruseski, directeur,

Politiques internationales des pêches

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce
international (Commerce international)

Gilles Gauthier, directeur général,

Politique commerciale multilatérale, Politique et négociations
commerciales

Harbour Authority of Admirals Beach

2008/04/14

25

Rom Dalton

Harbour Authority of Bay Bulls

Donald Drew, président

Harbour Authority of Carbonear

Herb Butt

Harbour Authority of Harbour Grace

Warren Parsons

Harbour Authority of Old Perlican

Dave Johnson

Harbour Authority of Port de Grave

Ross Petten

Harbour Authority of St. Brides

Kevin McGrath

Irish Loop Development Board

Pat Curran, directeur exécutif

Harbour Authority of Bridgeport/Moretons

2008/04/15

26

Harbour/Valley Pond

Albert Canning, superviseur du port

Harbour Authority of Fogo Island

Gail Penton

Harbour Authority of Leading Ticksles

Harry Hallet

Harbour Authority of Twillingate

Gord Noseworthy

Réunion	Date	Organisations et individus
---------	------	----------------------------

11	2008/02/05	Alliance des pêches Arctique Harry Earle
		Organisation des chasseurs et trappeurs Ikajutit Tommy Kilabuk, président
		Association des chasseurs et des trappeurs Ivig Jaypetee Akeegok, président
		Association des chasseurs et trappeurs Nattivak Lootie Toomasie, président
		Association des chasseurs et trappeurs de Resolute Bay Isaac Kalluk, président
	2008/02/14	Manitoba Commercial Inland Fishers Federation Allan Gaudry, président par intérim
14	2008/02/26	Ministère des Finances Gilles Le Blanc, chef principal, Division de la politique commerciale internationale, Finances et échanges internationaux John O'Neill, chef, Règles du commerce international, Division de la politique commerciale internationale
		Ministère des Pêches et des Océans Gorazd Ruseski, directeur, Politiques internationales des pêches
		Commerce international et expansion des entreprises John Campbell, directeur, Commerce international et expansion des entreprises
15	2008/02/28	À titre personnel Marc Bénitah, professeur, Université du Québec à Rimouski Rashid Sumaila, professeur, University of British Columbia
17	2008/03/06	Ministère des Finances John O'Neill, chef, Règles du commerce international, Division de la politique commerciale internationale

ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS POUR LA 39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère des Pêches et des Océans	2007/11/19	2
Robert Bergeron, directeur général, Ports pour petits bateaux		
Cal Hegge, sous-ministre adjoint, Ressources humaines et services intégrés		
Micheline Leduc, directrice, Opérations portuaires et génie		
Comité consultatif national des administrations portuaires	2007/11/21	3
Bob Bazluk, secrétaire, Colombie-Britannique		
Bruce Benson, membre, Centre et Arctique		
Osborne Burke, président, Maritimes et le Golfe		
Morris Fudge, membre, Terre-Neuve-et-Labrador		
Luc Legresley, vice-président, Québec		
David Tomasson, membre, Centre et Arctique		

Ministère des Pêches et des Océans	2007/11/26	4
James Boland, directeur régional, Initiatives stratégiques, Région du Pacifique		
Jackey Richard, directeur régional par intérim, Ports pour petits bateaux, Région des Maritimes et du Golfe		
Harbour Authority of Woods Harbour		
Geraldine Nickerson, responsable du port		
Association des pêcheurs propriétaires des Îles-de-la-Madeleine	2007/11/28	5
Mario Desrape, président		
Leonard Poirier, directeur général		
Harbour Authority of North Lake		
Sheila Eastman, responsable du port		

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS POUR LA

39^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans Robert Bergeron, directeur général, Ports pour petits bateaux Bill Goulding, directeur régional, Ports pour petits bateaux, Région de Terre-Neuve et Labrador Cal Hegge, sous-ministre adjoint intérimaire, Ressources humaines et services intégrés	2006/05/30	4
Comité consultatif national des administrations portuaires Bob Baziuk, secrétaire, Colombie-Britannique Osborne Burke, président, Maritimes et le Golfe Luc Legresley, vice-président, Québec	2007/03/22	45
Ministère des Pêches et des Océans Robert Bergeron, directeur général, Ports pour petits bateaux Robert Bergeron, directeur général, Ports pour petits bateaux Cal Hegge, sous-ministre adjoint, Ressources humaines et services intégrés Micheline Leduc, directrice, Opérations portuaires et génie	2007/05/29	57
Ministère des Pêches et des Océans Gervais Bouchard, directeur régional, Ports pour petits bateaux, Région du Québec Bill Goulding, directeur régional, Ports pour petits bateaux, Région de Terre-Neuve et Labrador Al Kathan, directeur régional par intérim, Ports pour petits bateaux, Région du Centre et de l'Arctique	2007/05/31	58
Jacobs Consultancy Canada inc. Matthew Bol, directeur	2007/06/05	59

RECOMMANDATION 22

Que Pêches et Océans Canada réexamine l'évaluation faite des besoins portuaires des collectivités comme Arctic Bay, Grise Fjord et Resolute.

RECOMMANDATION 15

Que Pêches et Océans Canada envisage de faire des modifications législatives pour faciliter l'enlèvement des navires abandonnés dans ses ports.

RECOMMANDATION 16

Que le gouvernement du Canada donne suite en temps opportun à ses engagements financiers pour les travaux de restauration environnementale nécessaires avant la cession d'un port.

RECOMMANDATION 17

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les attributs patrimoniaux et culturels des ports de pêche, de même que leur valeur touristique et économique, et

Que le gouvernement du Canada permette aux administrations portuaires d'être admissibles à recevoir des subventions des agences fédérales de développement économique pour des projets destinés à mettre ces attributs en valeur.

RECOMMANDATION 18

Que Pêches et Océans Canada revoie le mandat du Programme des ports pour petits bateaux pour reconnaître que, si son mandat premier est d'offrir des ports ouverts, sûrs et en bon état au secteur de la pêche commerciale, les ports servent et sont gérés aussi à d'autres fins, comme celles de la pêche récréative, des pêches autochtones, de la pêche sportive commerciale et des secteurs émergents comme l'aquaculture.

RECOMMANDATION 19

Que Pêches et Océans Canada facilite par le biais d'accords interministériels l'accès aux quais fédéraux ne lui appartenant pas lorsque les utilisateurs locaux identifient un besoin qui ne peut être comblé autrement par les infrastructures du port pour petits bateaux à proximité.

RECOMMANDATION 20

Que Pêches et Océans Canada collabore avec Affaires indiennes et du Nord Canada à améliorer leur coordination dans la création et l'entretien d'installations portuaires dans les localités autochtones.

RECOMMANDATION 21

Que Pêches et Océans Canada confirme son objectif de construire tous les ports identifiés pour les petites collectivités du Nunavut.

RECOMMANDATION 8

Que Pêches et Océans Canada détermine, parmi les ports dont il prévoit le dessaisissement ou la désaffectation, lesquels pourraient demeurer inscrits dans l'inventaire du Ministère et entretenus parce que ce sont des havres sûrs en cas de mauvais temps.

RECOMMANDATION 9

Que Pêches et Océans Canada aide les administrations portuaires à établir un plan d'affaires à court et long terme et un plan d'immobilisation.

RECOMMANDATION 10

Que Pêches et Océans Canada aide les administrations portuaires dans leurs efforts d'obtenir des fonds d'autres sources : fédérales, provinciales et privées.

RECOMMANDATION 11

Que Pêches et Océans Canada aide et encourage les administrations portuaires à établir des partenariats avec des organismes locaux quand c'est possible.

RECOMMANDATION 12

Que le plafond du pouvoir de signature des contrats des gestionnaires de ports soit porté de 40 000 \$ à 200 000 \$ pour les travaux d'immobilisation et de réparation mineurs et que, si possible, on donne priorité à l'embauche d'entreprises locales pour le travail.

RECOMMANDATION 13

Que Pêches et Océans Canada simplifie sa procédure d'examen et d'approbation des projets visant les ports pour petits bateaux afin que ceux-ci soient approuvés, annoncés et mis en appel d'offre avant le 1^{er} juin là où cela est possible, et

Que Pêches et Océans Canada fasse une comptabilité claire et transparente des coûts relatifs à ces projets et des dépenses administratives effectuées par lui ou par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

RECOMMANDATION 14

Que Pêches et Océans Canada revoit et modernise la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et son Règlement, afin de tenir compte de la réalité actuelle de la gestion des ports pour petits bateaux. Il faudrait notamment inclure ou mettre à jour les définitions d'« administrations portuaires », d'« abandonné » et de « responsable du port ».

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que Pêches et Océans Canada mette à jour son évaluation de ce qu'il en coûterait pour remettre les ports essentiels en bon état.

RECOMMANDATION 2

Que Pêches et Océans Canada élabore un plan visant à remettre les ports essentiels en bon état.

RECOMMANDATION 3

Que lorsqu'il élaborera son plan visant à remettre les ports essentiels en bon état, Pêches et Océans Canada y incorpore une exigence de maintien de structures sécuritaires.

RECOMMANDATION 4

Que Pêches et Océans Canada s'assure qu'il y ait suffisamment de fonds dans son budget de fonctionnement et d'entretien ainsi que dans son budget d'immobilisations pour les opérations de dragage récurrentes et les activités connexes. Le montant de ces fonds devrait tenir compte des normes et des règlements sur l'environnement de plus en plus rigoureux qui s'appliquent à ces activités, particulièrement en ce qui concerne la protection de l'habitat du poisson.

RECOMMANDATION 5

Que Pêches et Océans Canada adopte une approche à long terme pour résoudre les problèmes de dragage par l'aménagement d'ouvrages permanents tels des brise-lames.

RECOMMANDATION 6

Que, là où il faut draguer au-delà des limites du bassin et du chenal d'entrée d'un port de pêche qui relève du Programme des Ports pour petits bateaux, Pêches et Océans Canada se coordonne avec les responsables de ce dragage pour assurer un accès sécuritaire au port en tout temps.

RECOMMANDATION 7

Que Pêches et Océans Canada aide les administrations portuaires à identifier et répondre aux effets locaux du changement climatique.

RECOMMANDATION 22

Que Pêches et Océans Canada réexamine l'évaluation faite des besoins portuaires des collectivités comme Arctic Bay, Grise Fjord et Resolute.

Conclusion

Le Comité est fier de présenter son rapport final sur l'importante question de l'exploitation et de l'entretien des ports pour petits bateaux partout au pays. Nous sommes convaincus que le Programme des PPB ne doit pas servir uniquement aux pêcheurs, mais aussi aux populations qui interagissent avec la pêche. Il est essentiel que ce programme du MPO soit géré pour, par et avec ces populations. Voilà exactement ce que le modèle des administrations portuaires instaure depuis vingt ans avec succès, malgré l'état lamentable des ports. Le Comité désire faire l'éloge du travail extraordinaire des administrations portuaires et du dévouement et de la passion de leurs bénévoles depuis les débuts du programme. Sans eux, les ports cesseraient fort probablement d'opérer et le programme des Ports pour petits bateaux du MPO pourrait être paralysé.

Le rapport conclut une longue étude qui a conduit le Comité dans les cinq régions desservies par le Programme des PPB. La première phase avait pris fin en décembre 2007 par un rapport qui formulait des recommandations immédiates répondant à des besoins urgents de financement. Depuis, le gouvernement a annoncé des investissements considérables, mais de nombreux problèmes subsistent et le Comité estime que plusieurs questions abordées dans le présent rapport devraient faire l'objet de nouveaux investissements fédéraux ciblés dans le programme.

Sur la plupart des sujets abordés dans son rapport, le Comité formule des recommandations qui dotent Pêches et Océans Canada d'outils pour améliorer selon lui le Programme des PPB. Dans le rapport, le Comité résume les témoignages entendus sur la sécurité, le dragage et la protection contre les tempêtes. Nous commentons le mode de gestion des administrations portuaires et apportons des suggestions pour améliorer le programme, en particulier par le développement d'outils pour aider les autorités locales dans leurs opérations quotidiennes et leur planification à long terme. Le Comité attire l'attention sur le problème des navires abandonnés et recommande des changements à la loi qui régit les ports pour petits bateaux. Enfin, nous formulons certains besoins d'infrastructures portuaires émanant des secteurs émergents. Y répondre pourrait conditionner la réussite de certaines entreprises ou la survie de certaines localités.

En décembre 2007, le Comité avait recommandé que le gouvernement respecte jusqu'au bout son engagement à investir 46 millions en cinq ans dans la construction et la mise en opération de sept ports au Nunavut. Le Budget 2008 prévoyait des coûts de 8 millions au cours des deux prochaines années pour la construction, la mise en service et la gestion d'un port commercial à Pangnirtung, au Nunavut. Le Budget 2009 porte cet investissement à 17 millions sur deux ans de manière à accélérer la construction du port de Pangnirtung. Selon Mme Michaëla Huard, sous-ministre adjointe de la gestion de l'infrastructure et de l'information au MPO :

Le port devrait être achevé en 2011-2012 et nous prévoyons qu'il sera entièrement fonctionnel et sous la gestion de l'administration portuaire locale à l'été 2012. Il s'agit d'un vaste et important projet portuaire, notre premier projet de construction dans l'Arctique. Il comporte des enjeux particuliers, notamment quant à la mobilisation de matériaux et d'équipement jusqu'à la collectivité au moyen de barges à portée limitée. Nous devons également composer avec une saison de construction très brève tout en bâtissant un port capable de résister aux conditions météorologiques et aux conditions de glaces extrêmes en plus d'être adapté à des amplitudes de marée significatives.⁸⁵

Le Comité note cependant que le MPO n'a pas encore fait de plan pour la construction des six autres ports.⁸⁶ Le plan actuel ne tient toujours pas compte des besoins des collectivités comme Arctic Bay, Grise Fjord et Resolute — tels qu'exprimés par les représentants de ces collectivités devant le Comité⁸⁷.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 21

Que Pêches et Océans Canada confirme son objectif de construire tous les ports identifiés pour les petites collectivités du Nunavut.

85 Michaëla Huard, Témoignages, 29 octobre 2009.

86 Un comité intergouvernemental créé par le sous-ministre du ministère du Développement communautaire et du Transport du Nunavut, et le sous-ministre du MPO a eu le mandat d'examiner et d'évaluer la demande d'aide financière du territoire pour les installations portuaires des PPB. L'évaluation commune a été livrée dans un rapport en 2004-2005, et une version révisée est parue en 2006 (Gouvernement du Nunavut et Pêches et Océans Canada, *Rapport sur les ports pour petits bateaux du Nunavut*, 2006 (version révisée), 115 pages.). Le rapport appuie la demande territoriale de ports de pêche dans sept localités : Pangnirtung, Clyde River, Qikiqtarjuaq, Pond Inlet, Chesterfield Inlet, Repulse Bay et Kugaaruk.

87 *Témoignages*, 5 février 2008. Jaypetee Akeegaok, président de l'Association des chasseurs et trappeurs Iviq; Harry Earle de l'Alliance des pêches Arctique; Isaac Kailuk, président de l'Association des chasseurs et trappeurs de Resolute Bay; Tommy Kilabuk, président de l'Organisation des chasseurs et trappeurs Ikajutt; Loolie Toomasie, président de l'Association des chasseurs et trappeurs Nattivak.

Premières nations lorsqu'on leur répond "Désolé, vous relevez des Affaires indiennes et du Nord et nous ne pouvons pas vous aider" ». Pourtant, « ce sont tous des pêcheurs », ajoute-t-il⁸⁰.

Selon certains témoins, le financement des ports dans les communautés autochtones n'est pas prioritaire pour le fédéral. Les fonds destinés aux Premières nations concernent la santé, le logement et l'éducation⁸¹. Le MPO n'aménagera pas un nouveau port sur des terres autochtones, selon M. David Tomasson, directeur du Freshwater Harbour Authority Council⁸², qui ajoute :

Un des problèmes qui s'opposent à ce que la Direction des ports pour petits bateaux dépense de l'argent pour ces ports afin d'améliorer leur sécurité est dû à la politique de cette direction qui est de ne rien faire, sauf si la Couronne est propriétaire du port. Par exemple, le port de Goodman's Landing est surtout utilisé par les pêcheurs commerciaux des premières nations, et l'argument invoqué est que c'est aux Affaires indiennes qu'il incombe de s'occuper de ce port. C'est en quelque sorte une façon de se renvoyer la balle. Cependant, ici dans la région du Centre et de l'Arctique, nous ne faisons pas de différence entre un pêcheur commercial des premières nations et un autre pêcheur. Un pêcheur est un pêcheur, il a besoin et, nous le soutenons, il mérite d'avoir un port d'attache sur⁸³.

Quant aux provinces, elles hésitent elles aussi à financer sur les terres autochtones. Comme en témoigne ce commentaire :

Dès qu'un port est situé sur les terres des premières nations, la province dit qu'il est de compétence fédérale. En l'occurrence, pourquoi la province devrait-elle se préoccuper de financement? Nous avons ces problèmes en tout temps et nous tentons de former un partenariat en vertu duquel nous verserions un tiers du financement, la province un autre tiers et le gouvernement fédéral le dernier tiers. Ensuite, nous pourrions nous occuper de l'infrastructure et la maintenir en état. Mais quand la province dit que cela n'est pas de sa compétence, que se passe-t-il? Il nous manque certains partenaires et cela nous pose problème parce que les ports sont sur des terres des premières nations⁸⁴.

RECOMMANDATION 20

Le Comité recommande :

Que Pêches et Océans Canada collabore avec Affaires indiennes et du Nord Canada à améliorer leur coordination dans la création et l'entretien d'installations portuaires dans les localités autochtones.

80	Kevin Sigurdson, <i>Témoignages</i> , 29 mai 2008.
81	Allan Gaudry, <i>Témoignages</i> , 14 février 2008.
82	David Tomasson, <i>Témoignages</i> , 29 mai 2008.
83	<i>Ibid.</i>
84	Allan Gaudry, <i>Témoignages</i> , 14 février 2008.

75	Allan Gaudry, <i>Témoignages</i> , 14 février 2008.
76	Jackey Richard, <i>Témoignages</i> , 26 novembre 2007.
77	James Bolland, <i>Témoignages</i> , 26 novembre 2007.
78	Cal Hegge, <i>Témoignages</i> , 19 novembre 2007.
79	James Bolland, <i>Témoignages</i> , 26 novembre 2007.

En ce qui concerne les pêches autochtones, la principale question concerne probablement les compétences gouvernementales relatives aux questions autochtones. La plupart des témoins qui ont abordé la question ont évoqué un manque de concertation entre le MPO et Affaires indiennes et du Nord Canada, ce dernier étant maître d'œuvre fédéral dans le dossier autochtone. M. Kevin Sigurdson, qui gère Goodman's Landing au Manitoba, nous a dit qu'un « problème se pose toujours pour les collectivités des

Le MPO reconnaît que les règlements de traités et leur impact sur l'utilisation des ports par les Premières nations exercent une pression sur les infrastructures. Selon M. Cal Hegge, cela devra déboucher sur une capacité accrue qui nécessitera bien sûr des fonds⁷⁸. Pour le directeur régional des PPB pour le Pacifique, les ports situés dans les localités autochtones doivent figurer dans l'ensemble des actifs transférés aux bandes durant la négociation des traités⁷⁹. Le Comité convient avec plusieurs témoins que ces ports font partie intégrante de ces communautés, qu'ils leur offrent à ce titre un potentiel économique et qu'ils doivent figurer dans les négociations des traités.

James Bolland, directeur régional aux initiatives stratégiques, région du Pacifique, ministère des Pêches et des Océans.

Nous avons également des questions touchant les premières nations qui sont propres à la Colombie-Britannique. Nous participons, en Colombie-Britannique, au processus de négociation des traités avec Affaires indiennes et du Nord Canada pour qu'ils tiennent compte des 15 ports qui se trouvent en bordure de collectivités des premières nations. En plus de servir à la pêche commerciale, ces ports sont souvent les seuls moyens d'accéder à ces communautés, qui ne sont pas desservies par le réseau routier. C'est pourquoi les collectivités autochtones insistent pour que la question de ces ports fasse partie des négociations avec Affaires indiennes et du Nord Canada quand ce ministère s'efforce de régler avec elles leurs revendications. Nous, nous sommes d'avis que ces ports offrent des perspectives de développement économique aux premières nations et qu'ils devraient constituer l'un des sujets de négociation⁷⁷.

L'effectif de pêcheurs autochtones est loin d'être négligeable au pays, en particulier pour ce qui concerne l'usage des PPB. Selon le recensement de 2006, 75 % des pêcheurs manitobains sont autochtones⁷⁵. Dans la région des Maritimes et du Golfe, 44 % des aménagements portuaires servent aux localités autochtones⁷⁶. La situation est la même en Colombie-Britannique, où la dynamique actuelle de la négociation des traités complique l'utilisation des ports par les Autochtones. Dans cette province, l'éloignement des communautés autochtones est représentatif de ce qu'on retrouve ailleurs au pays, comme l'illustre ce commentaire :

un rôle dans ce secteur. Comme c'est le cas dans bien d'autres secteurs, des ressources financières supplémentaires s'imposent si l'on veut assurer l'infrastructure et les services dont a besoin l'industrie aquacole⁷³.

Bill Goulding, directeur régional des ports pour petits bateaux, région de Terre-Neuve-et-Labrador

En Gaspésie, la situation est fort problématique. Dans cette région, les entreprises sont regroupées dans la baie des Chaleurs, à Carleton, et dans la baie de Gaspé, à Gaspé même. À Carleton, la capacité d'accueil du quai de pêche du MPO est dépassée — il n'y a que deux places — et on oblige les mariculteurs à utiliser le quai de Transports Canada. De plus, le quai des pêcheurs est dans un état de délabrement qui n'assure pas la sécurité des bateaux. À Gaspé, il n'y a aucune installation portuaire pour les pêcheurs ou les mariculteurs. Nos mariculteurs doivent accoster au quai de Transports Canada, où ils sont tolérés. Cependant, les quais de Transports Canada ne sont pas adaptés à la pêche. Ces quais sont faits pour les gros bateaux et l'industrie lourde. De plus, la tarification de Transports Canada est de beaucoup supérieure à celle des administrations portuaires des quais de pêche du MPO. Tant à Gaspé qu'à Carleton, les services offerts par le MPO et Transports Canada ne suffisent pas aux mariculteurs⁷⁴.

Stéphane Morissette, vice-président du Regroupement des mariculteurs du Québec.

De l'avis du Comité, l'usage des ports fédéraux en Gaspésie illustre la nécessité d'une concertation des agences fédérales pour qu'elles en arrivent à une solution pour accommoder les aquaculteurs.

Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 19

Que Pêches et Océans Canada facilite par le biais d'accords interministériels l'accès aux quais fédéraux ne lui appartenant pas lorsque les utilisateurs locaux identifient un besoin qui ne peut être comblé autrement par les infrastructures du port pour petits bateaux à proximité.

On cite souvent les pêches autochtones comme un secteur qui a un besoin croissant en installations portuaires. Plusieurs facteurs interviennent ici : de plus en plus d'autochtones accèdent à la pêche à la suite de traités, de jugements ou de programmes d'accès fédéraux; l'éloignement de certains villages autochtones; la compétence partagée entre les ministères fédéraux et les paliers de gouvernement au sujet des affaires autochtones.

73

Bill Goulding, *Témoignages*, 21 mai 2007.

74

Stéphane Morissette, *Témoignages*, 18 avril 2008.

Programme des PPB est justifiée, ne serait-ce que pour reconnaître et confirmer que les ports sont utilisés et gérés à de fins multiples. Le MPO est bien au fait de l'intérêt accru des secteurs autres que celui de la pêche commerciale pour les infrastructures des PPB, et en tient compte dans l'élaboration de ses diverses options⁷¹.

Cette réalité se reflète quelque peu dans la vision 2009 du Programme, qui énonce l'objectif d'« un réseau national essentiel et abordable de ports sûrs et accessibles, en bon état de fonctionnement, qui répond aux besoins fondamentaux et évolutifs de l'industrie de la pêche commerciale, tout en soutenant les plus vastes intérêts des collectivités côtières [c'est nous qui soulignons] ainsi que les intérêts nationaux du Canada⁷² ».

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 18

Que Pêches et Océans Canada revoie le mandat du Programme des ports pour petits bateaux pour reconnaître que, si son mandat premier est d'offrir des ports ouverts, sûrs et en bon état au secteur de la pêche commerciale, les ports servent et sont gérés aussi à d'autres fins, comme celles de la pêche récréative, des pêches autochtones, de la pêche sportive commerciale et des secteurs émergents comme l'aquaculture.

Ouvrir davantage les ports à de nouveaux usagers aux besoins et fonctions divers risque souvent de surtaxer des infrastructures déjà très sollicitées. Les prolonger ou en construire de nouvelles sera souvent nécessaire. Ainsi, les représentants de l'aquaculture nous ont dit qu'ils sont souvent privés d'accès parce que les installations sont trop encombrées ou qu'elles ne conviennent pas à leurs besoins particuliers. Certains aquaculteurs nous ont parlé de cas où ils ont dû trouver un autre accès qu'un port du MPO, à proximité de celui-ci.

L'infrastructure maritime du secteur aquacole est bien différente de celle de nos clients de tous les jours. Comment offrir des services à ces utilisateurs au sein des ports actuels, comment composer avec un achalandage accru et les conflits qui pourraient exister entre les utilisateurs sont tous des problèmes associés à l'épanouissement du secteur aquacole. Je crois que les ports pour petits bateaux pourront certainement jouer

71 Carl Hegge, *Témoignages*, 30 mai 2006.

72 Pêches et Océans Canada, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-pbp/vision-tra.htm>. Ports pour petits bateaux, Vision,

touristique et économique⁶⁹. » Des témoins ont recommandé que les ports pour petits bateaux soient reconnus comme biens patrimoniaux et culturels, en plus d'attractions touristiques et économiques; que les caractéristiques particulières de chacun de ces ports soient reconnues afin de préserver l'identité locale; que la survie des ports pour petits bateaux de même que des ports de plaisance soit assurée, et que tous les ministères fédéraux concernés y participent; enfin, que l'importance de la présence fédérale dans les localités côtières soit reconnue.

Une partie du problème, tel que nous le voyons, réside dans le fait que les instances locales, y compris les administrations portuaires, ne peuvent pas faire de demande de fonds fédéraux, comme des agences fédérales de développement économique, pour des projets non halieutiques associés à des propriétés du MPO. De plus, le MPO ne dépensera que sur les projets qui concernent les pêches. Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 17

Que le gouvernement du Canada reconnaisse les attributs patrimoniaux et culturels des ports de pêche, de même que leur valeur touristique et économique, et

Que le gouvernement du Canada permette aux administrations portuaires d'être admissibles à recevoir des subventions des agences fédérales de développement économique pour des projets destinés à mettre ces attributs en valeur.

Besoins des secteurs émergents

Depuis la revue des programmes de 1995, le Programme des PPB a cherché à répondre aux besoins de la pêche commerciale. Comme l'affirme, M. Robert Bergeron, ex-directeur général du Programme, « Essentiellement, nous voulons favoriser la pêche commerciale et un port essentiel est un port qui est utilisé pour la pêche commerciale.⁷⁰ » Quand la cession des ports non essentiels et de plaisance du MPO aura pris fin, l'État fédéral possèdera moins de 800 ports essentiels au pays, surtout pour répondre aux besoins des pêcheurs commerciaux et servir leurs intérêts.

Durant les audiences, le Comité s'est fait dire que le mandat du Programme devrait être élargi pour répondre aux besoins légitimes de secteurs émergents comme l'aquaculture, les pêches autochtones, et les pêches récréatives ou sportives. Le secteur halieutique a évolué considérablement depuis 1995, et le Comité estime qu'il ne lui appartient pas de revenir sur les décisions passées, mais qu'une révision du mandat du

69 Gabriel Minville, *Témoignages*, 18 avril 2008.

70 Robert Bergeron, *Témoignages*, 29 mai 2007.

Le Comité a également visité deux ports pour petits bateaux dans le comté voisin de Prince Edward. En 1995, il y avait six ports fédéraux retenus pour une session éventuelle dans le comté. De ceux-ci, trois ont déjà été transférés à la municipalité de comté de Prince Edward. Le transfert des deux autres que nous avons visités est soit presque terminé (port de Wellington) soit en cours de négociation (port de Pictou).⁶⁵ L'administration du comté nous a dit que son excellente relation avec le MPO a beaucoup contribué au succès de ces cessions. Curieusement, le seul port du comté qui demeurera fédéral, celui de Long Point (Point Traverse) est également le seul port de pêche qui reste dans la région. Il accueille encore plusieurs pêcheurs actifs qui le considèrent comme un havre sûr, mais il semble en mauvais état. Ce port n'appartient plus au MPO car il a été transféré et exclu du règlement en octobre 2002. Situé dans la Réserve nationale de faune de Prince Edward Point, créée en 1978, il est géré par Environnement Canada. Malheureusement pour les pêcheurs commerciaux de cette partie du lac Ontario, le port ne semble prioritaire ni pour le comté, ni pour Environnement Canada, ni pour le MPO comme en témoigne cette citation :

Vous ne voulez pas que votre port ou que vos quais tombent entre de mauvaises mains. C'est ce qui est arrivé au nôtre. La responsabilité de son exploitation incombe maintenant à Environnement Canada, dont l'objectif ultime consiste, en fait, à interdire à quiconque l'accès aux terrains du SCF (Service canadien de la faune) à Long Point. À l'heure actuelle, on encourage les observateurs d'oiseaux à s'y rendre, mais en fin de compte, on veut en faire une réserve naturelle, où aucun homme n'aura le droit d'entrer. C'est ce qui semble être le mandat d'Environnement Canada. Au moment où Environnement Canada a pris possession des terrains privés, nous avons dû nous battre, mais nous avons réussi à conclure une entente nous permettant de conserver des terrains le long du port et les quais qui étaient les nôtres, afin de pouvoir continuer à pratiquer la pêche commerciale dans le secteur.⁶⁶

En Gaspésie, on nous a parlé du port de pêche de Grande-Vallée. Il est essentiel au projet municipal de développement touristique et de préservation de la culture et du patrimoine locaux. En octobre 2004, ce port était inscrit comme non essentiel.⁶⁷ La cession de ce port est toujours à l'ordre du jour. Les fonctionnaires de Grande-Vallée estiment que l'inaction du MPO devant le délabrement du port nuit à leur projet de développement. Ils affirment qu'il est actuellement « à l'état de pollution visuelle »⁶⁸ et ajoutent : « On dit que c'est un port non essentiel, mais il a quand même un pouvoir d'attraction touristique énorme. Il ne faudrait pas considérer ces petits ports non essentiels comme étant non importants pour les collectivités. Nos petits quais sont en décrépidude. Or, ils sont situés au cœur du village, le centre névralgique de notre développement

- 65 Dans le cas du port de Pictou, le comté sous-traite avec le Prince Edward Yacht Club depuis plusieurs années. Ce club gère et prélève les droits pour les quais. Le comté espère achever la cession du port durant l'année 2009.
- 66 Roxy Lancaster, *Témoignages*, 13 mai 2008.
- 67 Cette information nous a été fournie par le MPO en novembre 2004. Cependant, le site Web du ministère identifie encore l'administration portuaire de Grande-Vallée comme responsable de sa gestion.
- 68 Municipalité de Grande-Vallée, *Mémoire*, 18 avril 2008.

Durant son étude, le Comité a visité trois ports de plaisance parvenus à diverses étapes de cession. Il a également entendu des témoignages sur la cession de ports de pêche non essentiels. En Ontario, nous avons visité le port de plaisance de Belleville, qui doit être cédé à la ville de Belleville. Cependant, le site est contaminé par divers métaux, des hydrocarbures aromatiques polycycliques et des produits pétroliers provenant d'anciennes activités industrielles. En 2003, le programme des PPB a demandé des fonds au Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux. Ce programme administré par Environnement Canada s'est engagé à fournir 8 millions de dollars à condition que le MPO fournisse 2 millions. La ville de Belleville a également réservé 5 millions aux travaux. Au moment de notre visite, des travaux correctifs étaient sur le point de démarrer et une partie de la planification avait déjà été faite. La ville assumera la propriété du port une fois le nettoyage terminé.

Depuis la création d'un partenariat entre le fédéral et la municipalité en 2003-2004, le règlement provincial sur l'environnement, qui s'applique au projet, a changé; en conséquence, il appert maintenant que le coût projeté à l'origine sera dépassé.⁶³ À l'origine, les travaux devaient être terminés au 31 mars 2007, mais ils ont été retardés. Au moment de notre visite, 3 millions environ avaient déjà été dépensés à des études de la zone portuaire et pour obtenir les certificats d'approbation du ministère ontarien de l'Environnement. En outre, la ville a dû accorder un contrat de nettoyage de 12,7 millions de dollars et doit maintenant l'honorer. Les fonctionnaires municipaux nous ont dit qu'à ce jour, « 2 033 000 \$ ont été dépensés par le gouvernement fédéral et un montant de 965 024 \$ par la ville de Belleville⁶⁴ ». Ils ont ajouté qu'il n'y avait pas de programme ou de possibilité de financement au niveau provincial pour ce projet particulier. Cependant, la municipalité a demandé des fonds en vertu de l'initiative ontarienne d'investissement dans l'infrastructure municipale pour des travaux connexes sur des terres non fédérales adjacentes.

Le Comité s'étonne que ce soit la municipalité de Belleville qui ait assumé au moment des audiences le plus important risque financier du nettoyage, alors que le port pour petits bateaux appartenait encore au fédéral : le gouvernement fédéral n'avait fourni que le cinquième environ des 10 millions promis.

En conséquence des témoignages reçus sur la situation du port pour petits bateaux de Belleville, ainsi que l'effet sur les autorités locales de délais dans l'obtention de fonds fédéraux, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 16

Que le gouvernement du Canada donne suite en temps opportun à ses engagements financiers pour les travaux de restauration environnementale nécessaires avant la cession d'un port.

63 Marjorie Buck, *Témoignages*, 13 mai 2008.

64 *Ibid.*

À la suite de l'examen de programme de 1995 qui visait tout l'appareil de l'État, le gouvernement fédéral a décidé que tous les ports de plaisance du MPO seraient vendus pour réduire les coûts de leur exploitation et de leur réfection. En outre, le nombre de ports de pêche serait réduit à ceux à qui sont les plus importants pour la pêche commerciale. Tous les ports de plaisance étaient visés, de même que les ports de pêche peu actifs ou abandonnés, dits ports non essentiels. Par conséquent, le mandat du programme des PPB a été sensiblement rétréci. Aujourd'hui, il reste 171 ports de plaisance à céder, la plupart au Québec et en Ontario.

Les ports sont d'abord offerts aux autres ministères fédéraux, aux provinces, aux municipalités et aux organismes locaux sans but lucratif, ainsi qu'aux Premières nations, puis cédés au secteur privé à la suite d'un appel d'offres. La plupart des infrastructures ont été transférées aux municipalités et aux associations communautaires locales des villages côtiers. Le MPO doit assurer les réfections nécessaires des infrastructures et le nettoyage environnemental lié à la cession, soit en réalisant le travail avant la cession, soit en fournissant au destinataire une subvention comparable.⁶² Le Comité constate dans son rapport provisoire que de 1994-1995 à 2005, le MPO a consacré 61,8 millions de dollars aux activités de cession. Une part importante de cette somme provenait du budget d'exploitation et d'entretien des PPB, ce qui a entraîné en partie l'actuel manque de fonds d'exploitation et d'entretien, dans le programme.

62

Selon le site web du MPO pour le programme de dessaisissement (<http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/divestiture-dessaisissement-tra.htm>), « le Programme de dessaisissement vise à transférer la propriété des ports désignés à une tierce partie. Le dessaisissement des ports de plaisance ainsi que des ports à faible activité ou laissés à l'abandon permet aux PPB de concentrer leurs efforts et investissements sur les ports qui sont essentiels à l'industrie de la pêche. Les PPB font d'abord les réparations nécessaires aux installations et un nettoyage environnemental des lieux. Pour ce faire, soit qu'ils exécutent les travaux avant la cession du port, soit qu'ils accordent une subvention équivalente à l'acquéreur.

Les ports sont offerts, en ordre de priorité :

1. Pour un prix symbolique aux entités suivantes :

- D'autres ministères fédéraux
- Les provinces
- Les municipalités
- Des associations locales sans but lucratif ou les Premières nations.

2. Au secteur privé par le biais d'un processus d'appel d'offres.

En général, ce sont les municipalités qui démontrent le plus d'intérêt pour se porter acquéreur des installations portuaires. Elles sont souvent les mieux placées pour prendre les décisions concernant les services les plus appropriés. Lorsque le droit de propriété est transféré, l'acquéreur doit payer un montant symbolique et s'engager à maintenir l'accès du public au port et à ses services pendant un minimum de 5 ans.

La cession ou la démolition d'un port n'a lieu qu'après consultation des collectivités concernées et avec l'accord de celles-ci. Les installations portuaires ne sont démolies que s'il n'y a aucun intérêt local. »

bateaux sur la grosseur des bateaux et la capacité des quais de pêche. Les commentaires qui suivent nous viennent de représentants du Comité consultatif national des administrations portuaires et résume le problème :

Un autre message que je voudrais voir ressortir de tout cela, c'est qu'il s'agit ici d'un groupe de pêcheurs commerciaux venus des quatre coins du pays. Il y en a parmi nous qui ne font pas de pêche commerciale, mais pour l'essentiel, nous représentons le secteur de la pêche commerciale d'un océan à l'autre et même dans les Prairies. Nous devrions servir de conseil consultatif à chaque fois que vous envisagez d'apporter des changements dans le domaine des pêches n'importe où au Canada. Si l'on nous demande conseil, nous serons mieux équipés pour composer avec les changements qui sont apportés dans le domaine des pêches. Nous ne serons pas pris de court par des choses comme les navires abandonnés et tout le reste, si l'on nous écoutait à titre d'organe consultatif avant de prendre des décisions dans le domaine des pêches.⁶⁰

Stacy Linnington, représentant du Comité consultatif national des administrations portuaires pour la région du Centre et de l'Arctique

Une des choses que nous avons constatée dans le cadre de l'initiative de renouvellement des pêches et d'autres programmes du ministère des Pêches et des Océans, hormis dans le cas des ports pour petits bateaux, c'est que beaucoup de consultations sont menées avec les organisations de pêcheurs et d'autres intervenants. D'après les gestionnaires des programmes de pêche et d'aquaculture, ce sont les personnes à consulter. Mais dans bien des cas, ils oublient les administrations portuaires et les répercussions éventuelles que cette omission aura. Lorsqu'il s'agit des bateaux qui pénètrent dans les eaux terre-neuviennes de 64 pieds sur 11 pieds à 89 pieds sur 11 pieds, il y aura des répercussions, qu'il s'agisse de la taille des bateaux ou de leur nombre. Dans certains cas, il y a eu un accroissement du nombre de bateaux attribuable à un changement de politique en matière de pêche.

Parmi les points que nous avons soulevés à l'échelle nationale, citons la nécessité de consulter des groupes comme les nôtres pour obtenir la perspective des administrations portuaires, car nous sommes les derniers intervenants auxquels ils pensent dans l'analyse des répercussions éventuelles. Parallèlement, les gens aiment parler de la production de revenus et nous avons des politiques qui changent, mais nous ne sommes pas consultés. Pensons-y. Les bateaux doivent quitter un port et y revenir, si bien que les politiques et les changements mis en oeuvre ont des répercussions. Sur la côte ouest, nous avons constaté des achats ou rachats de permis ainsi que des accès aux permis, mais aucune mesure n'est prise à l'égard des bateaux, et certaines administrations portuaires doivent s'occuper de bateaux abandonnés.⁶¹

Luc Legresley, représentant du Comité consultatif national des administrations portuaires pour la région du Québec

des agents d'application de la loi à cette fin, « particulièrement dans le contexte de la loi actuelle⁵⁸ ». M. Lutz Budde (directeur, Association communautaire d'Oona River, Comité consultatif des administrations portuaires de la région du Pacifique) ajoute :

Les mêmes qu'un agent en uniforme ou quelqu'un du genre — non pas que je veuille un uniforme ou un pistolet, mais nous aimerions que les gens sachent que nous avons le pouvoir d'exécution. C'est une affaire d'éducation du public... Dans la plupart des cas nous obtenons le respect volontaire, mais lorsque cela n'est pas le cas, nous aimerions disposer de ce genre de pouvoir.⁵⁹

L'article 14 de la Loi précise le pouvoir d'application face aux navires abandonnés : l'agent de l'autorité a le pouvoir d'exiger de quelqu'un de retirer un navire abandonné s'il a « des motifs raisonnables de croire qu'un bateau ou des marchandises laissés ou abandonnés dans un port inscrite gênent les opérations portuaires, ou les rend difficiles ou dangereuses ». Les agents ont également le pouvoir de saisir le navire si son propriétaire n'obtempère pas. Le Comité estime que rien dans la Loi qui n'empêche un responsable du port, un employé d'une administration portuaire ou toute autre personne d'être nommé agent de l'autorité pour appliquer la Loi si, de l'avis du ministre, cette personne est qualifiée (article 10). L'article 11 précise les pouvoirs de cet agent. Il semble que dans la région du Pacifique, où les navires abandonnés sont un plus grave problème, les responsables du PPB sont souvent désignés comme agents de l'autorité aux fins de la Loi.

Le Comité estime que pour renforcer l'action policière relative aux navires abandonnés, une définition claire de ce type de navire serait utile. Cette définition expliquerait l'échéancier et les conditions à remplir pour qu'un navire soit considéré comme abandonné.

Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 15

Que Pêches et Océans Canada envisage de faire des modifications législatives pour faciliter l'enlèvement des navires abandonnés dans ses ports.

De l'avis du Comité, la question des navires abandonnés est liée à un plus large problème de consultation des gestionnaires des ports en ce qui concerne des changements dans les politiques départementales. Le Comité avait déjà touché ce sujet dans son rapport provisoire lorsqu'il avait recommandé que le ministère devrait faire l'analyse de l'effet de politiques ministérielles telles que les règles de remplacement des

58 *Ibid.*

59 Lutz Budde, *Témoignages*, 26 mai 2008.

Durant notre étude, nous avons appris que les administrations portuaires de la côte ouest éprouvent des problèmes avec les navires abandonnés par leurs propriétaires. Dans la plupart des cas, on ne peut plus retracer ces derniers, et les administrations portuaires doivent en assurer un entretien minimal. Ces navires occupent un espace de quai précieux et peuvent présenter des problèmes de sécurité non négligeables (incendie, naufrage). Les représentants portuaires estiment qu'ils n'ont ni le pouvoir ni le budget suffisants pour régler ce problème. Le Comité a appris à ces audiences de novembre 2009 que les navires abandonnés étaient en voie de devenir un problème dans d'autres régions comme par exemple Terre-Neuve et Labrador.⁵⁵

Des représentants des ports de la côte ouest estiment que le nombre de navires abandonnés va s'accroître. À leur avis, cette situation est une conséquence imprévue du programme de rachat des permis de 1993 du MPO dans la région du Pacifique (Plan Mifflin), qui a permis à un nombre considérable de pêcheurs de quitter la pêche. Sans permis, les bateaux séjournent dans les ports, inutilisés et non entretenus, et sont laissés aux soins des administrations portuaires. Autre problème, la difficulté de retracer la propriété du navire si celui-ci n'est pas inscrit au registre (*Liste des navires* de Transports Canada). Cela peut avoir de dangereuses conséquences en situation d'urgence.

Il n'y a pas de plan à long terme pour régler le problème de ces bateaux abandonnés, qui peuvent être autant des bateaux de pêche commerciaux que des navires de réfugiés chinois. Un tel plan serait certainement coûteux. Mme Elizabeth McLeod évalue grossièrement à 10 000 \$ le coût d'élimination d'un bateau de pêche de 35 pieds, incluant le nettoyage des déchets contaminés et l'élimination de son contenu⁵⁶. Le problème est tel que l'Association des administrations portuaires de Colombie-Britannique et les PPB de la région du Pacifique ont créé un groupe mixte pour en mesurer l'ampleur et chercher des solutions éventuelles.

La Loi et son Règlement ont été mentionnés comme avenue possible pour régler ce problème, en particulier l'article 14 de la Loi. Quelques administrateurs portuaires aimeraient avoir plus de pouvoirs pour faire appliquer le règlement au sujet des navires à l'abandon. Ainsi, M. Hugh Fraser (directeur adjoint, Génie, municipalité de Delta) affirme : « nous préconisons des modifications législatives pour faciliter l'enlèvement des épaves et navires abandonnés⁵⁷ ». Il propose que chaque administration portuaire embauche

55 - Ben Mabbertley, *Témoignages*, 26 novembre 2009.

56 Elizabeth McLeod, *Témoignages*, 26 mai 2008.

57 Hugh Fraser, *Témoignages*, 26 mai 2008.

qu'elle ne facilite ni ne reconnait le rôle de ces organisations essentielles. En outre, la Loi devrait être modifiée pour fournir un mécanisme donnant aux administrations le pouvoir d'en appliquer les prescriptions afin de régler le problème des navires abandonnés.

Comme l'explique Mme Elizabeth McLeod :

Alors que les ententes de location nous obligent à respecter les lois et règlements du gouvernement, nous n'avons pas le pouvoir de les faire respecter par les usagers des ports. Nous exhortons donc le ministère à réviser la loi et le règlement, ainsi que les ententes de location standard des administrations portuaires afin d'y apporter les changements nécessaires pour faciliter une bonne gouvernance de nos ports.⁵³

Mme McLeod a également donné son avis sur les obstacles au rôle des administrations portuaires, dans la loi.

La Loi sur les ports de pêche et de plaisance, pour sa part, limite ce que peuvent faire les administrations portuaires, car les seules qui peuvent imposer son respect sont les « agents d'exécution » fédéraux [...]. Un « responsable du port », aux termes de la Loi, est un employé fédéral. Lorsque vous lisez le texte, il permet à un « responsable du port » de faire toute une série de choses, mais ce n'est pas nous; cela ne s'applique pas à ceux qui gèrent les ports.

Cela peut parfois être contre-productif, si vous n'êtes pas un agent d'exécution. J'ai connu un cas où nous cherchions à faire un procès à quelqu'un pour essayer de percevoir des droits d'amarrage en souffrance, et il a engagé une contre-poursuite, disant que la loi ne permet qu'à un « agent d'exécution » de remorquer un véhicule, ce qui est certainement vrai. Cela ne nous permet donc pas de faire notre travail. Dans certains cas, c'est même au détriment des administrations portuaires et c'est pourquoi j'aimerais que la loi soit actualisée.⁵⁴

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 14

Que Pêches et Océans Canada revoit et modernise la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et son Règlement, afin de tenir compte de la réalité actuelle de la gestion des ports pour petits bateaux. Il faudrait notamment inclure ou mettre à jour les définitions d'« administrations portuaires », d'« abandonné » et de « responsable du port ».

RECOMMANDATION 13

Que Pêches et Océans Canada simplifie sa procédure d'examen et d'approbation des projets visant les ports pour petits bateaux afin que ceux-ci soient approuvés, annoncés et mis en appel d'offre avant le 1^{er} juin là où cela est possible, et

Que Pêches et Océans Canada fasse une comptabilité claire et transparente des coûts relatifs à ces projets et des dépenses administratives effectuées par lui ou par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Loi sur les ports de pêche et de plaisance

Le MPO a créé le programme des PPB en 1972, en vertu de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*. Le programme fonctionne en vertu de cette première Loi et du *Règlement sur les ports de pêche et de plaisance* qui en découle. Depuis 1985, la Loi a été modifiée cinq fois, mais sans jamais tenir compte de la gestion des ports relevant des administrations portuaires. Le Règlement est régulièrement modifié : on met à jour la liste des ports visés par la Loi et inscrits en annexe. Pour l'heure, ni la Loi ni le Règlement ne définissent ni ne mentionnent l'« administration portuaire ». Cependant, le Règlement définit le « responsable du port » : « personne nommée selon l'article 27 de la Loi ou toute autre loi du Parlement, pour s'occuper de la gestion d'un port ». L'article 27 de la Loi s'énonce comme suit :

Le ministre peut, pour l'application de la présente loi, nommer le personnel qu'il juge nécessaire pour l'exploitation, l'administration ou la gestion des ports inscrits et fixer sa rémunération; ces personnes s'acquittent des fonctions que leur confère le ministre ou qui sont définies par règlement d'application de la présente loi⁵².

Il ne reste que quelques responsables de port tels que définis à l'article 27. Depuis 20 ans, les administrations portuaires ont, pour l'essentiel, assumé le rôle de ces responsables qui avaient été nommés par le ministre pour gérer les petits ports. Dans des cas, les administrations portuaires ont nommé elles-mêmes des responsables, conformément à leur propre règlement. Le Comité constate que ces responsables ne sont pas ceux définis par la Loi.

Le Comité est d'accord avec les témoins qui ont évoqué la nécessité de moderniser la Loi. Elle est dépassée et ne reflète plus la structure, la fonction et la gestion des administrations portuaires en vertu du Programme des ports pour petits bateaux, pas plus

Vous imaginez bien qu'une somme de 40 000 \$ ne représente pas un gros projet, quel que soit le port. Et nous avons la volonté de faire notre propre travail, et dans notre administration portuaire nous faisons tout notre travail, mais nous devons trouver des façons de structurer les projets afin qu'ils ne dépassent pas 40 000 \$. Donc, un projet peut devoir être scindé en trois projets distincts... N'oubliez pas que lorsque le ministère des Travaux publics intervient dans un projet, il lance un appel d'offres. Très rarement le travail est effectué par des membres de la collectivité concernée. Tout le travail sur notre quai est effectué par des membres de la collectivité. Tout cela reste dans la collectivité... Il ne s'agit pas de construire des avions, mais des quais. Ce n'est pas si difficile. Et avec les modules d'entretien et de réparation mis au point par le programme des ports pour petits bateaux, un bien plus grand nombre de projets pourraient être réalisés localement, en employant des membres de la collectivité⁵⁰.

Chez les administrateurs des ports, il y a donc un désir et une capacité de participer aux travaux de construction. En outre, si elles évitent les appels d'offres de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les administrations ont la possibilité d'embaucher des entrepreneurs locaux meilleur marché et même des bénévoles.

Le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 12

Que le plafond du pouvoir de signature des contrats des gestionnaires de ports soit porté de 40 000 \$ à 200 000 \$ pour les travaux d'immobilisation et de réparation mineurs et que, si possible, on donne priorité à l'embauche d'entreprises locales pour le travail.

Comme en 2001, on nous a dit lors de nos récents voyages que la procédure actuelle d'approbation et d'appel d'offres est si longue qu'ils sont souvent émis trop tard, laissant trop peu de temps pour entreprendre ou terminer les travaux durant la saison des chantiers qui est souvent très brève dans certaines régions. Pour Terre-Neuve-et-Labrador, la situation a été résumée dans le préambule à une question à laquelle le témoin a répondu dans l'affirmative :

Si j'ai bien compris, et corrigez-moi si je me trompe, le budget va être adopté dans quelques jours, du moins nous l'espérons, et le ministre va faire des annonces au cours du mois de juin. Nous arriverons ensuite en juillet et en août, une période de vacances pour beaucoup de gens, pour essayer de coordonner certains projets... Et ensuite, c'est le début de l'automne. Quand les appels d'offres seront lancés, nous serons presque arrivés à Noël. Lorsque les travaux commenceront à Terre-Neuve-et-Labrador, nous serons en janvier⁵¹.

Le Comité estime que sa recommandation de 2001 sur l'approbation rapide des projets est encore pertinente et recommande donc :

RECOMMANDATION 10

Que Pêches et Océans Canada aide les administrations portuaires dans leurs efforts d'obtenir des fonds d'autres sources : fédérales, provinciales et privées.

RECOMMANDATION 11

Que Pêches et Océans Canada aide et encourage les administrations portuaires à établir des partenariats avec des organismes locaux quand c'est possible.

Approbation et financement des projets

Durant notre étude, des représentants d'administrations portuaires nous ont dit qu'il serait pratique et rentable de relever de 40 000 \$ à 200 000 \$ le plafond de délégation pour l'autorisation des projets (pouvoir de signature des contrats). Cette demande des administrations portuaires est appuyée par le Comité. Elle vise à permettre aux administrations de participer davantage aux projets et de les réaliser économiquement.

La disposition qui permet au ministre des Pêches et des Océans de déléguer son pouvoir de signature pour les contrats inférieurs à 40 000 \$ est appréciée. Comme le dit Bill Goulding, directeur régional, Ports pour petits bateaux, région de Terre-Neuve-et-Labrador :

S'agissant des travaux d'entretien et de réparation de l'infrastructure, le ministre a accordé, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, un pouvoir spécial en vertu du programme moyennant quoi les administrations portuaires peuvent adjudger des contrats à hauteur de 40 000 \$ à des fournisseurs uniques. Cette méthode est utilisée assez efficacement dans toutes les régions. Nous avons déjà parlé du fait que l'on n'a pas nécessairement besoin de tout l'attirail d'une organisation gouvernementale pour services communs. Le fournisseur unique peut traiter directement avec l'administration portuaire, laquelle peut choisir la façon la plus efficace de procéder et établir des partenariats avec RHDC et d'autres sources pour obtenir le financement⁴⁹.

L'augmentation donnerait aux administrations portuaires plus de souplesse pour réaliser des travaux d'envergure sans devoir les fractionner en segments de moins de 40 000 \$ pour obtenir les fonds nécessaires. M. Ben Mabberley, directeur de l'administration portuaire de Whaler Bay, Comité consultatif de l'administration portuaire régionale du Pacifique, explique :

Si vous regardez les recettes générées par les administrations portuaires au cours des dix dernières années, il y a dix ans, les administrations portuaires engendraient des recettes de 11 millions de dollars, destinées au programme. Aujourd'hui, il s'agit de 24 millions. Cela ne comprend pas les heures-personne que nous investissons, soit 135 000 heures-personnes, en plus des 24 millions.

Autrement dit, au cours des 10 années écoulées, nous avons fait notre travail. Nous avons trouvé différentes sources de recettes; nous sommes parvenus à augmenter de 250 p. 100 les sources de revenu du programme des ports pour petits bateaux. Je ne serais donc pas d'accord pour dire que nous devons chercher d'autres sources.⁴⁴

Par le passé, les administrations portuaires ont eu accès à d'autres sources de fonds publics, notamment par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Ressources humaines et développement social Canada et Services Canada.⁴⁵ Le financement de l'APÉCA n'était cependant pas disponible pour la réparation et l'entretien des ports, une situation qui s'applique aussi au Québec avec l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.⁴⁶ Selon des fonctionnaires du MPO, l'APÉCA a financé des projets des administrations portuaires où celles-ci cherchaient à agrandir et diversifier afin de satisfaire des besoins autres que ceux des pêches commerciales.⁴⁷ Comme c'était le cas avec l'APÉCA sur la côte Est, les administrations portuaires sur la côte Ouest ont eu accès dans certains cas à du financement de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada.⁴⁸

Au sujet de la gestion des ports par les administrations portuaires, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 9

Que Pêches et Océans Canada aide les administrations portuaires à établir un plan d'affaires à court et long terme et un plan d'immobilisation.

44	Ben Mabbberley, <i>Témoignages</i> , 26 novembre 2009.
45	Bill Goulding, <i>Témoignages</i> , 31 mai 2007.
46	Robert Bergeron, <i>Témoignages</i> , 19 novembre 2007.
47	Jackey Richard, <i>Témoignages</i> , 26 novembre 2007.
48	Jackey Richard and James Bolland, <i>Témoignages</i> , 26 novembre 2007.

Voici des exemples d'installations générant des recettes supplémentaires aux administrations portuaires du pays :

- Rampe de mise à l'eau pour la population locale
- Branchements électriques
- Raccord à l'eau potable
- Vente de carburant
- Boutique de souvenirs
- Laverie
- Musée
- Terrain de stationnement
- Location de propriété
- Location de grues
- Douches
- Entreposage
- Comptoirs de restauration
- Frais de transit pour les bateaux de pêche commerciaux ou de plaisance (à la nuit, à la semaine, au mois)
- Toilettes
- Elimination des déchets pour la population
- Réception des huiles usées
- Pompage des eaux noires
- Internet sans fil

Des représentants des administrations portuaires nous ont prévenus qu'étant donné le revenu moyen des pêcheurs, il y avait une limite aux droits qui pouvaient être exigés d'eux.⁴³ Ils ont aussi souligné que les administrations portuaires ont fait leur part en ce qui concerne la génération de recettes. M. Ben Mabberley, membre du Comité consultatif national des administrations portuaires pour la région du Pacifique nous a dit ceci :

43 Luc Legresley, *Témoignages*, 26 novembre 2009.

Environ 10 p. 100 de nos recettes proviennent d'autres sources. Le Club Lions a installé une buanderie/salle de douches afin d'attirer les visiteurs. L'année dernière, on a agrandi ces installations, augmentant le nombre de machines à laver et de douches en raison de l'achalandage pendant l'été. Nous avons un petit restaurant/traiterie, qui nous verse un loyer. Nous percevons un droit pour le quai communautaire, le Malcolm Island Lions, et cela couvre les frais d'administration⁴⁰.

Lorraine Williams, gestionnaire du port,
administration portuaire de Malcolm Island Lions,

Notre administration et notre collectivité sont si petites que c'est en fait l'administration portuaire qui s'occupe de l'enlèvement des ordures pour la collectivité. Cela se fait de concert avec le port pour petits bateaux, ce qui permet aux uns et aux autres de survivre. Autrement dit, l'été nous apporte un gros excédent d'ordures. Nous fournissons le camion à ordures et nous facturons pour le service⁴¹.

M. Phil Wainwright, président,
administration portuaire de Winter Harbour,

Comment nous y prenons-nous pour gérer des recettes? Nous avons beaucoup de chance, d'une certaine façon, à l'administration portuaire de Woods Harbour parce que le secteur de la pêche est très lucratif dans notre région, un grand nombre de bateaux fréquentent notre port et nous avons trois quais de catégories différentes. La situation serait très différente si nous n'avions qu'un petit quai et six bateaux. Nos recettes proviennent des frais que nous imposons pour l'utilisation de nos installations, et cela comprend des droits pour occuper des postes d'amarrage. Il s'agit du montant que chaque bateau paie, bien sûr, pour s'amarrer au quai. Nous avons des droits également qui s'appliquent aux permis de débarquement, d'accès à des camions, pour le transport des homards. Ce sont là les droits que nous percevons. Oh oui, nous imposons aussi des droits pour l'utilisation des installations réfrigérées et nous avons des sous-baux... Le problème suivant est celui des obstacles pour accroître nos recettes, et cela nous ramène encore une fois à la taille de nos quais, au trop grand nombre de bateaux, et au fait que nous ne parvenons pas à offrir des services additionnels qui permettraient d'augmenter nos recettes⁴².

Geraldine Nickerson, responsable du port,
administration portuaire de Woods Harbour,

40
41
42

Lorraine Williams, *Témoignages*, 27 mai 2008.

Phil Wainwright, *Témoignages*, 27 mai 2008.

Geraldine Nickerson, *Témoignages*, 26 novembre 2007.

elle contiendra de l'information pour aider les administrations en finance et gestion, environnemment, entretien et exploitation, ainsi qu'au niveau du bénévolat, des réunions de conseil d'administration et des assurances³⁶.

On a parlé de la nécessité des administrations portuaires d'accroître leurs revenus. Selon les cadres du MPO, ce champ est un des trois grands pour lesquels les administrations portuaires ont demandé l'aide du Ministère³⁷. Les cadres du MPO estiment que cela favoriserait le sentiment de propriété communautaire des installations portuaires; le Ministère encourage les administrations portuaires à structurer leurs tarifs afin d'obtenir suffisamment de fonds pour couvrir leurs frais d'exploitation et financer certains travaux essentiels. Le Ministère aimerait que les administrations portuaires obtiennent des recettes plus élevées, mais il comprend que cet objectif est difficile à atteindre quand les infrastructures ne sont pas en parfait état. La capacité de produire des recettes varie d'un port à l'autre. Ainsi, on nous a dit que les ports de plus grande capacité peuvent obtenir des recettes importantes. En outre, bon nombre de ces ports ont un conseil d'administration bénévole, mais doté de professionnels. Le personnel permanent aide l'administration portuaire à planifier et à profiter des occasions de financement qui s'offrent. Cela est particulièrement vrai dans la région du Pacifique, dont les ports, d'avantage consolidés, sont plus gros (le port moyen du Pacifique accueille entre 100 et 200 navires³⁸).

Les administrations portuaires ont fait preuve de beaucoup d'imagination pour trouver des sources de revenus autres que les droits d'amarrage et de quaiage. Dans la plupart des cas, elles ont accru les services à leurs clients; parfois, en offrant des services nouveaux ou améliorés, elles ont fidélisé la clientèle et l'ont accrue. Plusieurs nouveaux services visent une autre clientèle que les pêcheurs commerciaux : pêcheurs de loisir, excursions de pêche nolisées, bateaux-taxis, bateaux de plaisance, activités touristiques comme les excursions en bateau et l'observation des baleines. Une bonne partie des revenus supplémentaires ont été investis dans l'entretien du port. Voici des commentaires de gestionnaires de ports :

Au début, lorsque nous avons établi notre autorité portuaire, nous ne pouvions pas fournir beaucoup de services, à l'exception du mouillage. Au fil des ans, nous avons pris de l'expansion et nous avons fait des investissements dans l'eau fraîche et les salles de toilette et les prix ont augmenté³⁹.

Donald Drew, président,
administration portuaire de Bay Bulls,

36	Pêches et Océans Canada, « Boîte à outils », site http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch-ppb/toolbox-boiteaoutils/index-fra.htm (visité le 17 décembre 2008).
----	---

37	- Michaela Huard, <i>Témoignages</i> , 29 octobre 2009.
38	Elizabeth McLeod, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2008.
39	Donald Drew, <i>Témoignages</i> , 14 avril 2008.

Les fonctionnaires du MPO semblent être d'accord, car le Ministère examine des moyens efficaces pour gérer les ports par l'entremise des administrations portuaires. Le Ministère essaie de promouvoir une certaine consolidation des activités des administrations portuaires afin qu'elles constituent des groupes pour s'occuper d'un ou de deux ports pour petits bateaux. Selon M. Cal Hegge, sous-ministre adjoint, Ressources humaines et Services intégrés, on commence déjà à le faire dans diverses régions du pays³¹.

locale, vous pouvez amasser des fonds locaux et vous libérer de la tyrannie du manque de fonds d'immobilisations, comme c'était le cas des aéroports dans le passé. Maintenant, on voit que les aéroports peuvent réunir des fonds et accroître leurs revenus; les aéroports canadiens peuvent ainsi se moderniser³⁰.

Droits et génération de recettes

Les administrations portuaires génèrent 24 millions de dollars de recettes par an³². Elles sont chargées de prélever des droits dans les ports qui relèvent d'elles. (Le programme des PFB continue de prélever ces droits dans les ports qu'il gère). Les deux droits les plus fréquents sont le droit d'amarrage et le droit de quaiage³³. Le pouvoir de prélever des droits est accordé par la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et par son règlement. Les sommes à percevoir sont indiquées en annexe du Règlement, mais il ne s'applique pas aux ports loués et gérés par les administrations portuaires³⁴. Comme l'a constaté le Comité durant sa visite des ports du pays, les administrations portuaires disposent de beaucoup de latitude et d'autonomie pour établir les droits, de sorte qu'ils varient beaucoup, même à l'intérieur d'une région. Certains témoins estiment inutiles des normes pancanadiennes pour fixer ces droits³⁵, mais nous estimons qu'il serait bon de disposer de directives nationales ou régionales pour l'établissement et le prélèvement des droits pour services fournis. Il faudrait au moins guider les administrations portuaires. Par conséquent, le Comité accueille favorablement l'initiative du Ministère d'aider les administrations portuaires dans la perception des droits. Cette aide est constituée de ressources et de suggestions en ligne destinées aux gestionnaires des ports; elle fait partie d'une boîte à outils destinée aux administrations portuaires. En cours d'élaboration,

30 *Ibid.*

31 Cal Hegge, *Témoignages*, 19 novembre 2007.

32 Micheline Leduc, *Témoignages*, 29 octobre 2009.

33 Le *Règlement sur les ports de pêche et de plaisance* définit le droit d'amarrage comme le droit exigible pour l'occupation par un navire d'un poste d'amarrage ou autre emplacement dans le port. Il définit le droit de quaiage comme le droit exigé pour placer les marchandises sur un quai ainsi que pour charger ou décharger des marchandises d'un navire à quai.

34 *Règlements sur les ports de pêche et de plaisance*, paragraphe 28.1.

35 Ben Mabberley, *Témoignages*, 26 mai 2008.

En 1999, le MPO a commandé une étude visant à comparer le Canada et plusieurs autres pays du monde pour ce qui est de la situation des PPB, à déterminer l'importance de l'aide accordée par le gouvernement à ces ports étrangers et à recueillir auprès de ces pays étrangers de nouvelles idées en matière de gestion des ports pour petits bateaux. Les résultats de l'étude ont été publiés dans un rapport intitulé *Profile of Small Craft Harbours in Foreign Countries*. M. Matthew A. Bol, directeur du cabinet d'experts-conseils chargé du rapport, a comparé devant le Comité. M. Bol a participé, comme membre et comme gestionnaire, à de grands projets complexes de consultation interdisciplinaire dans le cadre d'études organisationnelles et opérationnelles, de projets de prestation de services de remplacement, de projets de privatisation et d'analyses financières. Son cabinet s'est penché en particulier sur le modèle de gestion des petits aéroports régionaux au Canada. Trois des conclusions du rapport sont particulièrement pertinentes :

- Dans le cadre du programme des PPB, il faudrait envisager des instruments novateurs de financement des projets d'immobilisation, tels des prêts directs, des garanties de prêt et des fonds renouvelables.

- Le programme des PPB devrait inciter les municipalités locales à fournir des services administratifs et opérationnels à ces ports.

- Dans le cadre du programme des PPB, les conseils d'administration des ports locaux devraient être tenus responsables et posséder effectivement l'expérience et les compétences requises en gestion.

M. Bol a déclaré : « J'encouragerais fortement la propriété et l'exploitation des ports à l'échelle locale en suivant un processus clairement défini qui s'étend sur un certain nombre d'années en matière de financement, principalement en développant des immobilisations²⁸. Pour les administrations portuaires, « il faut que ce soit dissocié en quelque sorte d'un cycle annuel de crédits où le pauvre gestionnaire des ports pour petits bateaux ne sait pas combien d'argent il obtiendra à la fin de l'année. Il ignore quel sera le financement à long terme, alors comment peut-il prendre des bonnes décisions concernant la viabilité à long terme d'un port ? » M. Bol a aussi indiqué qu'une partie de la solution pourrait venir d'une forme de consolidation. Il a déclaré :

En ce qui concerne la propriété des petits ports de pêche, à un niveau consolidé, on l'espère — et il s'agit d'une perspective de consolidation à long terme —, je pense que si j'étais membre du conseil d'administration d'un organisme, je voudrais avoir plus de prise sur le développement à long terme et les plans d'immobilisations de cet organisme. Dans la mesure du possible, si mon organisme était d'une taille suffisamment grande, alors je pourrais obtenir un certain financement à l'extérieur des paliers fédéral ou provincial. C'est le modèle des aéroports. Par conséquent, je crois que si cela est possible — peut-être pas pour les très petits ports — et si vous avez une propriété

de se fixer des objectifs à court et long termes dans le cadre d'un plan d'immobilisation. Bien des administrations portuaires n'ont toutefois pas les ressources pour ce faire. Des témoins ont indiqué que cela pourrait se faire en regroupant les administrations portuaires et les ports. Cette solution ne jouit toutefois pas d'un appui aussi unanime que le regroupement partiel de certaines activités dans une région donnée où les ressources peuvent être mises en commun. M. Jacques Dufresne, de l'administration portuaire de Rivière-au-Renard, a indiqué qu'en Gaspésie, « L'Anse-à-Vaillieu, Rivière-au-Renard, L'Anse-au-Griffon et même Gaspé — c'est très près, pourraient peut-être, à eux quatre, obtenir des fonds pour avoir une permanence ». Il a expliqué que ces collectivités ont besoin d'une

[...] permanence qui permettra d'être actif dans les quatre ports. Les bénévoles y trouveraient alors du plaisir, seraient créatifs et on pourrait présenter des choses. Je sais très bien, en ce qui concerne ces quais, qu'il n'y a pas nécessairement que de la rationalisation à faire; il y a d'autres choses à faire. Cependant, organisés comme on l'est, on ne peut pas s'asseoir autour des tables, on ne fait qu'éteindre des feux. Je pense que ce serait une recette possible²⁴.

Parmi les divers styles de gestion des administrations portuaires, il y a des exemples de pratiques exemplaires à mettre en commun. Ces pratiques vont de la création de partenariats avec des groupes communautaires locaux au partage d'expertise professionnelle avec les gouvernements locaux dans des secteurs comme le génie ou les services financiers. Ainsi, à Sointula, — une localité située dans une petite île au large de la côte nord-est de l'île de Vancouver — le club Lions local est le locataire du port. À Ladner, Port Hardy et Port McNeill en Colombie-Britannique, les conseils municipaux se sont en fait constitués en administrations portuaires, ou en ont formé une. Selon Mme Nancy Cuddeford, gestionnaire des Services des loisirs, Corporation of Delta, « l'une des plus grandes difficultés qu'ils [les administrateurs portuaires] ont est d'obtenir le soutien de leur ville, de la municipalité locale²⁵ ». Elle a ajouté que le principal avantage d'un arrangement comme celui qui lie le port de Ladner et la Corporation of Delta « est que la gouvernance du conseil assure au personnel un formidable renfort pour ce qui est de la gestion des actifs de la corporation, de faire le coup de feu pour elle et d'y consacrer du temps, de la communication avec les services de génie, des finances, et ainsi de suite²⁶ ». Dans le district de Port Hardy, cela donne davantage de profondeur à l'organisme car les gestionnaires du port ont accès aux ressources de la municipalité, y compris à l'équipement du service des travaux publics²⁷.

La où une administration portuaire n'a pas le choix de s'en remettre à une municipalité pour obtenir divers services, certains ont proposé que les administrations portuaires rapprochées mettent leurs ressources en commun.

- 24 Jacques Dufresne, *Témoignages*, 18 avril 2008.
- 25 Nancy Cuddeford, *Témoignages*, 26 mai 2008.
- 26 *Ibid.*
- 27 Rick Davidge, *Témoignages*, 27 mai 2008.

Tableau 1. Responsabilités respectives concernant les ports

Administration portuaire	Programme des ports pour petits bateaux du MPO
<p>Responsable du fonctionnement quotidien du port, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • surveiller les opérations portuaires comme l'accostage et le débarquement des prises; • fournir les services publics, la sécurité, le recyclage et la mise à l'eau des bateaux; • assurer l'entretien et le nettoyage du port; • percevoir les droits; • gérer ses affaires commerciales par le truchement d'un conseil d'administration. 	<p>A titre de locateur, chargé avant tout de s'assurer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les installations payées par des fonds publics et louées à coût minimal sont utilisées dans l'intérêt du public; • les installations mises à la disposition des pêcheurs respectent les normes de santé et de sécurité qui s'appliquent aux utilisateurs et à l'environnement. <p>En collaboration avec les administrations portuaires, le personnel du Programme des PPB a toujours pour tâche de financer et de surveiller tous les grands travaux de réfection, d'entretien et de dragage, et de fournir des conseils aux administrations portuaires.</p>

Pour s'acquitter des tâches qui leur incombent, les administrations portuaires font grandement appel à des bénévoles. Pendant plusieurs années, ces bénévoles ont accumulé les griefs : budgets insuffisants pour l'entretien des ports; complexité grandissante de la gestion des ports; difficulté de recruter de nouveaux bénévoles; appréhension devant la responsabilité de gérer des installations qui se détériorent. Le Comité a déjà traité de cette question dans son rapport provisoire et a recommandé que « le gouvernement du Canada accroisse les contributions financières aux administrations portuaires et aux directions régionales des ports pour petits bateaux pour alléger les responsabilités excessives des bénévoles, et répondre aux besoins de formation²³ ». Les fonctionnaires du MPO ont reconnu que la fatigue des bénévoles constitue un grave problème pour le programme des PPB.

Au cours de son étude, le Comité a entendu plusieurs suggestions visant à améliorer le modèle de gestion des administrations portuaires. Ainsi, celles-ci devraient pouvoir fonctionner comme des entreprises commerciales, ce qu'elles sont; elles devraient avoir la possibilité et les moyens de former des partenariats avec d'autres organismes et

23 Comité permanent des pêches et des océans, *Des ports pour petits bateaux sûrs et bien financés : une priorité nécessaire*, décembre 2007, p. 15.

Le Comité s'est réuni avec de nombreux représentants des administrations portuaires au cours de son étude, et la plupart ont qualifié leurs rapports avec le personnel régional du programme des PPB de très bons ou d'excellents.

Les administrations portuaires exploitent leurs installations à bail dans le cadre du programme des PPB; les rapports entre le gouvernement fédéral et les administrations portuaires sont donc des rapports de locateur à locataire. La pratique courante veut que le MPO loue ses ports aux administrations portuaires pour un montant minimal. Les ports inscrits à l'inventaire du MPO²² sont loués en vertu de l'article 8 de la Loi sur les ports de pêche et de plaisance; les pouvoirs de prise de règlement concernant les modalités des baux sont décrits au paragraphe 9k) de la Loi.

Le modèle de gestion des administrations portuaires suppose que les collectivités sont mieux placées pour décider des services dont elles ont besoin. Il est aussi considéré comme un moyen efficace d'offrir des services, de renforcer les investissements publics, et de permettre aux collectivités de participer pleinement à la planification, à l'exploitation et à l'entretien des installations portuaires. Au niveau national, les administrations portuaires sont représentées par le Comité consultatif national des administrations portuaires, qui entretient un dialogue avec le personnel du programme des PPB et lui prodigue des conseils sur des questions d'intérêt national. Depuis la vingtaine d'années que dure le programme des administrations portuaires, celles-ci et le gouvernement fédéral se sont entendus sur leurs responsabilités respectives concernant la gestion des ports pour petits bateaux. Ces responsabilités sont énumérées dans le tableau 1 ci-dessous.

22 Voir l'annexe 1 du Règlement sur les ports de pêche et de plaisance.

des entreprises, d'autres sont de petites organisations qui ressemblent à un centre communautaire. Dans tous les cas, les membres de ces organisations qui ont rencontré le Comité étaient dévoués envers leur port et leur collectivité.

Le Comité a appris que, lorsque le Programme des administrations portuaires a été mis en œuvre en 1987, les utilisateurs des ports ont eu l'impression que le gouvernement fédéral se déchargeait de ses responsabilités sur leur dos, et nombre d'entre eux se sont sentis forcés d'accepter de nouvelles responsabilités de crainte de voir le contrôle et la gestion des installations portuaires, si importants pour leurs collectivités, passer dans les mains de personnes n'ayant ni les mêmes préoccupations ni les mêmes besoins.

Avec les restrictions financières que s'est imposées le gouvernement fédéral dans les années 1990, un changement important a été apporté à la gestion et à l'entretien des ports. Les pêcheurs étaient d'abord septiques, mais ils ont finalement été priés ou obligés de s'intégrer à un système d'administrations portuaires¹⁹.

Quand les administrations portuaires ont été fondées et nous ont été imposées, soit on mettait sur pied un comité d'administration portuaire, soit on fermait le quai. Alors le gouvernement nous a garrotté ces quais sur le dos. [...] Les quais étaient en très mauvais état, et ils le sont encore. On est seulement des bénévoles et on fait notre possible pour gérer ces quais. Les pêcheurs font pression sur nous pour qu'on fasse ceci et cela. On fait notre possible, mais sans financement, on a les mains liées²⁰.

Toutefois, 20 ans se sont écoulés depuis l'introduction du modèle de gestion des administrations portuaires, et le programme est maintenant perçu comme un atout pour les collectivités côtières.

Permettez-moi de faire un retour en arrière d'une vingtaine d'années, à l'époque où nous avons créé les premières administrations portuaires. La plupart ont été mises sur pied au début des années 1990, après la levée du gel. Ce fut un long processus et les décisions n'ont pas été prises du jour au lendemain. Il s'agit de consulter la collectivité, pas une seule fois mais à de nombreuses occasions, d'examiner la situation des ports se trouvant dans toute la région, d'observer comment la pêche se pratique et d'essayer de déterminer la meilleure solution, pas du point de vue du gouvernement mais du point de vue de la collectivité, afin de constater où les activités sont concentrées et comment nous pouvons mieux venir en aide aux besoins essentiels du secteur de la pêche avec les infrastructures disponibles. Le temps passant, en faisant défiler les 20 dernières années en accéléré, nous avons travaillé avec nos éléments essentiels pendant les 10 dernières années. Ce fut un long processus qui a nécessité beaucoup de consultations fréquentes. À la fin de celui-ci, j'aime à croire que la décision a été prise par la collectivité²¹.

19 - Bobby Jenkins, *Témoignages*, 16 avril 2008.

20 Marc Paulin, *Témoignages*, 18 avril 2008.

21 Jackey Richard, *Témoignages*, 26 novembre 2007.

Malheureusement, ce n'est pas solide. On a maintenant des bateaux d'une bonne grosseur et il y a plusieurs bateaux autour de ces petits quais. Dans le vent, dans une tempête, ça ne tient pas le coup. On court le danger que le quai se détache et que les bateaux se retrouvent dans les pierres, des morceaux de ciment, comme on dit. Nous craignons cela énormément.

Je vais vous donner un exemple d'un problème de sécurité. Dans certains ports, si on n'arrive pas assez tôt dans la journée, il n'y a plus de place pour s'attacher au quai fixe. Il faut alors attacher son bateau aux petits quais flottants. Il n'y a aucun moyen d'y aller avec un véhicule, il faut y aller à pied. Les pêcheurs doivent transporter leurs appâts, comme en 1940, sur des chariots et tirer des paniers de 150 à 200 livres à deux hommes chaque soir ou matin. Je pense que ce n'est pas acceptable en 2007. C'est archaïque, mais c'est ce qu'on vit chaque matin et chaque soir aux îles de la Madeleine.

Les bateaux ont une valeur énorme. C'est un très gros investissement pour le pêcheur. Le bateau est ce qu'il y a de plus précieux. Si le bateau n'est pas en sécurité dans le havre, il le perd. Il faut comprendre les pêcheurs¹⁸.

Gestion des ports essentiels par les administrations portuaires

Les ports et les quais fédéraux sont exploités par Transports Canada et le MPO. Pour sa part, le MPO exploite et maintient un réseau de ports indispensables à l'industrie de la pêche commerciale. Les ports de pêche sont souvent les seuls signes visibles d'une présence fédérale dans les régions rurales et éloignées, et constituent dans bien des endroits pour les gens les seuls points d'accès aux voies navigables.

Le Programme des PPB est un des neuf programmes du MPO; il sert à atteindre un des trois objectifs stratégiques du Ministère : des voies navigables sûres et accessibles. Le Ministère vient aussi de reconnaître qu'il est prioritaire, donnant ainsi suite à une recommandation formulée par le Comité dans son rapport provisoire. Le MPO le décrit en ces termes : « exploitation et entretien d'un réseau national de ports essentiels à l'industrie canadienne de la pêche commerciale ». Avant l'exercice financier 2008-2009, il comprenait trois sous-activités : exploitation, entretien et dessaisissement.

Le Programme des PPB est un programme décentralisé, dont la coordination nationale est assurée par le personnel des PPB à Ottawa, et dont l'exploitation est gérée par cinq bureaux régionaux. La gestion et l'exploitation quotidiennes de la majorité des ports de pêche commerciale sont assumées par des administrations portuaires indépendantes qui représentent les usagers et les collectivités locales. Les administrations portuaires sont en général des sociétés à but non lucratif locales, contrôlées par les usagers locaux du port. En octobre 2009, il y avait 574 administrations portuaires qui gèrent 701 ports de pêche. Tous les ports de pêche visités au cours de l'étude du Comité étaient gérés par des administrations portuaires. Le Comité a été impressionné par la diversité de ces administrations. Certaines sont de grandes organisations dirigées comme

pêcheurs réduits au chômage pendant la saison. C'est donc un aspect auquel nous devons prêter attention¹⁷.

Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que Pêches et Océans Canada aide les administrations portuaires à identifier et répondre aux effets locaux du changement climatique.

RECOMMANDATION 8

Que Pêches et Océans Canada détermine, parmi les ports dont il prévoit le dessaisissement ou la désaffectation, lesquels pourraient demeurer inscrits dans l'inventaire du Ministère et entretenus parce que ce sont des havres sûrs en cas de mauvais temps.

Sécurité et capacité

La sécurité est aussi liée à la question de la capacité des ports, laquelle est de plus en plus limitée depuis quelques années parce que les bateaux de pêche sont de plus en plus grands. L'espace limité de quaiage a obligé les administrations portuaires à permettre aux propriétaires et exploitants de bateaux d'amarrer jusqu'à trois, quatre, voire cinq, bateaux côte à côte. Cette pratique n'est pas sans conséquence en cas d'urgences ou de tempêtes. La sécurité des bateaux n'est pas assurée. M. Mario Desrappé a résumé le problème comme suit :

Certainement, tout tourne autour de la question de la sécurité, que ce soit à l'intérieur du havre ou lors de l'approche. Il faut quand même que ça soit sécuritaire, et pour ça, il faut de l'eau sous la quille. Les havres ont été construits il y a plusieurs années; certains ont même plus de 35 ans. De plus, ils ont été construits en fonction des bateaux de ce temps-là. Depuis, les bateaux ont grossi. Quand les bateaux grossissent, il faut plus d'espace. Plusieurs havres sont rendus très dangereux, à l'intérieur. Comme je l'ai dit un peu plus tôt, il n'y a plus de marge de manœuvre dans le havre et, même, il n'y a plus d'endroit pour s'attacher. On en est au point où ils font des quais flottants. Puisqu'il n'y a plus de place sur le quai fixe, ils rajoutent de petits quais flottants, comme on dit.

Le comité recommande :

RECOMMANDATION 4

Que Pêches et Océans Canada s'assure qu'il y ait suffisamment de fonds dans son budget de fonctionnement et d'entretien ainsi que dans son budget d'immobilisations pour les opérations de dragage récurrentes et les activités connexes. Le montant de ces fonds devrait tenir compte des normes et des règlements sur l'environnement de plus en plus rigoureux qui s'appliquent à ces activités, particulièrement en ce qui concerne la protection de l'habitat du poisson.

RECOMMANDATION 5

Que Pêches et Océans Canada adopte une approche à long terme pour résoudre les problèmes de dragage par l'aménagement d'ouvrages permanents tels des brise-lames.

RECOMMANDATION 6

Que, là où il faut draguer au-delà des limites du bassin et du chenal d'entrée d'un port de pêche qui relève du Programme des Ports pour petits bateaux, Pêches et Océans Canada se coordonne avec les responsables de ce dragage pour assurer un accès sécuritaire au port en tout temps.

Protection contre les tempêtes

Dans toutes les régions visitées au cours de son étude, le Comité s'est fait dire que les tempêtes sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus fortes. Mme Elizabeth McLeod de la HAABC a parlé de l'incidence des conditions météorologiques changeantes et des tempêtes côtières plus fortes sur l'infrastructure portuaire. Elle a dit :

Les dégâts résultants causés aux installations par le vent, les vagues, les débris et les inondations mettent en péril la sécurité des navires et des usagers des ports. Les solutions provisoires utilisées dans le passé dans nombre de nos ports, telles que les brise-lames flottants, ne suffisent plus à protéger les infrastructures et doivent être remplacées par des structures rocheuses permanentes.

[...]

La sécurité est notre premier souci. Si les navires sont endommagés lors de tempêtes parce que les amarres ne tiennent pas sur nos quais, cela fait tout un groupe de

des 52 havres de pêche¹³. » M. Legresley a blâmé le mauvais temps. Aux audiences de novembre 2009, M. Legresley a mis à jour cette information. En 2008-2009, sur un budget pour l'entretien mineur de 3,4 millions de dollars, 66,8% ou 2,3 millions ont été dépensés pour le dragage, laissant moins de 10 000\$ par port pour le reste de l'entretien mineur.¹⁴

Pour plusieurs du Québec, l'importance du dragage dans le budget régional des PPB incite à remettre en question la formule de financement actuelle des régions. Selon un document remis au Comité par le MPO en 2006, le Programme des PPB distribue des fonds pour les opérations de fonctionnement et d'entretien, et pour les petits projets d'immobilisations, selon une formule qui est en vigueur depuis 2001-2002. Les critères sont les suivants : valeur de remplacement des ports de pêche essentiels (50 %); flottille de pêche commerciale (25 %); nombre d'administrations portuaires (10 %); nombre de ports de pêche essentiels (10 %); nombre de sites portuaires (5 %). Selon M. Robert Bergeron, la formule « ne tient pas compte des opérations de dragage récurrentes ». Il a ajouté que « nous sommes obligés, chaque année au printemps, de draguer plusieurs ports pour en permettre l'accès. [...] En fait, une des régions qui est peut-être la plus touchée par cet aspect, à savoir la nécessité de draguer tous les ans par rapport au budget, est le Québec. La formule ne tient pas compte de ce besoin¹⁵. »

Le dragage annuel fait partie des obligations d'entretien et de réparation du Programme des PPB. Comme le dragage est souvent considéré essentiel au fonctionnement d'un port, c'est normalement la grande priorité en début d'année¹⁶. Dans le Programme des PPB, il a la même importance que toute autre réparation. Par conséquent, le MPO ne dispose pas d'un budget spécial pour cette activité — une situation que le Ministère devrait examiner selon le Comité.

Une dernière question concernant le dragage et la disposition des matériaux dragués. Partout au pays, des témoins ont dit au Comité qu'il est difficile et coûteux de disposer de ces matériaux conformément aux normes et aux règles sur l'environnement qui sont de plus en plus rigoureuses. Les gestionnaires des ports se doivent de tenir compte de ce fardeau grandissant dans la planification des budgets de dragage des ports.

- 13 Luc Legresley, *Témoignages*, 21 novembre 2007.
- 14 Luc Legresley, *Mémoire*, 26 novembre 2009.
- 15 Robert Bergeron, *Témoignages*, 29 mai 2007.
- 16 *Ibid.*

Le dragage, comme on vous le dira partout en Colombie-Britannique, constitue un enjeu opérationnel majeur dans la plupart des ports du Pacifique, surtout ceux du fleuve Fraser. Les grands navires de pêche ne peuvent accéder à nos ports qu'à marée haute et sont incapables de se déplacer lorsqu'ils sont à l'amarrage, ce qui entraîne un grave risque pour la sécurité. En cas d'incendie à marée basse, nous serions incapables d'éloigner ces gros navires du quai, ce qui pourrait s'avérer catastrophique pour les autres navires et les installations.⁹

Le dragage des chenaux principal et secondaires du Fraser relève de l'administration portuaire Vancouver-Fraser. Cette administration est née en janvier 2008 de la fusion de trois administrations portuaires : celles de Fraser River, de North Fraser et de Vancouver. La fusion s'est effectuée sous la direction de Transports Canada, en vertu du *Règlement sur la gestion des administrations portuaires de la Loi maritime du Canada*. Des témoins ont dit au Comité que l'administration portuaire Vancouver-Fraser s'intéresse surtout au transport maritime et au commerce, et que les activités de dragage portent surtout sur le chenal principal du fleuve Fraser, en aval du port de New Westminster. Peu d'attention est accordée aux besoins des usagers des chenaux secondaires. En fait, un témoin a souligné que la méthode utilisée pour draguer le chenal principal a pour résultat d'ensabler les chenaux secondaires en aval.¹⁰

M. Hugh Fraser (directeur adjoint, Génie, Corporation of Delta) a expliqué qu'il fallait trouver un financement durable à long terme pour le dragage des chenaux secondaires afin d'assurer un accès continu et sûr au port. À cette fin, il faudrait améliorer les rapports entre les petites administrations portuaires et la grande administration portuaire Vancouver-Fraser.¹¹

Au Québec, la part du budget de fonctionnement et d'entretien consacrée au dragage dénote l'importance de cette activité. Selon M. Gervais Bouchard, directeur régional des PPB du Québec, cette part se situe entre 30 et 40 %. En moyenne, quelque 1,5 million de dollars sont dépensés chaque année pour le dragage, sur un budget régional total de fonctionnement et d'entretien (qui varie légèrement d'une année à l'autre) de quelque 3,5 millions. M. Bouchard a ajouté que la région du Québec reçoit du Programme national des PPB une allocation spéciale de 400 000 dollars chaque année pour gérer le problème du dragage dans la région.¹² Au cours des dernières années, la situation s'est toutefois aggravée à cause de la fréquence et de l'intensité plus élevées des tempêtes et des coûts croissants de dragage. Selon M. Luc Legresley, vice-président du Comité consultatif national des administrations portuaires, la part du budget de fonctionnement et d'entretien pour la région consacrée au dragage a constamment augmenté entre 2005 et 2008. Il a expliqué qu'« en 2008, 60 % du budget des travaux mineurs seront consacrés au dragage [... de sorte que] 40 % de l'enveloppe budgétaire [est] consacrée aux travaux mineurs, et seulement aux travaux mineurs. Il ne reste pas grand-chose pour l'entretien

9	Elizabeth McLeod, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2008.
10	Gary Williamson, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2008.
11	Hugh Fraser, <i>Témoignages</i> , 26 mai 2008.
12	Gervais Bouchard, <i>Témoignages</i> , 31 mai 2007.

d'être au large à pêcher lorsque le vent se lève, mais même sans vent, nous appelons toujours avant de rentrer, grâce à la radio VHF et au téléphone — pour nous enquêter de l'état de la marée et pour savoir qui s'est échoué en rentrant. Aujourd'hui, c'est monnaie courante dans nos échanges radio tout au long de la saison⁸.

Pendant une année normale, le chenal de l'entrée du port de Naufrage doit être dragué deux fois. Ici, comme partout ailleurs, le coût de dragage a augmenté considérablement depuis quelques années, principalement parce que les règlements sur l'environnement exigent que les matériaux de dragage soient éliminés. Dans le port de Naufrage, le problème est aggravé par la détérioration du quai, ce qui empêche l'accès des camions pour disposer des matériaux de dragage. Au moment des audiences du Comité (avril 2008), le programme de dragage avait été retardé au point que plusieurs bateaux échoués sur la barre avaient déjà été remorqués, et les gestionnaires du port étaient très inquiets pour la sécurité des pêcheurs.

Selon les gestionnaires du port de Naufrage, l'agrandissement du quai empêcherait le sable de s'accumuler dans le chenal d'entrée, et l'accès serait déplacé au large en eau plus profonde. La solution proposée permettrait de réduire grandement les travaux annuels de dragage et d'économiser de l'argent à long terme. Cela assurerait aussi aux pêcheurs un accès plus sûr dans le port de Naufrage que dans les ports situés à l'est et à l'ouest.

Lors des audiences du Comité dans l'ensemble du pays, plusieurs ont aussi indiqué que l'aménagement de brise-lames permettrait de réduire l'ensablement des bassins des ports et donc la fréquence des travaux de dragage.

Les besoins de dragage ne sont pas les mêmes dans toutes les régions du MPO. Les ports que le Comité a visités à Terre-Neuve et au Labrador sont construits sur des rivages rocheux où l'ensablement n'est pas un problème et qui peuvent souvent servir d'abris naturels contre les tempêtes. Sur la côte de la Colombie-Britannique par contre, dans les ports le long du Fraser, il est très difficile de maintenir une profondeur d'eau suffisante à cause de l'ensablement du chenal d'accès et des chenaux secondaires.

Le mandat du Programme des PPB en matière de dragage est limité aux bassins et aux entrées des ports. Plusieurs usagers des ports pour petits bateaux estiment que le dragage et l'entretien des chenaux ou des limites des ports sont préoccupants, mais les administrations portuaires et le personnel des ports pour petits bateaux du MPO ne sont aucunement responsables. En Colombie-Britannique, des témoins se sont dits préoccupés par la question du dragage des chenaux secondaires du Fraser, en particulier à Ladner et à Steveston. Le chenal principal du Fraser est dragué régulièrement, mais cela est rarement le cas pour les chenaux secondaires où la profondeur d'eau n'est pas maintenue à un niveau suffisant. Les navigateurs qui empruntent ces chenaux doivent donc être très prudents. Mme Elizabeth McLeod de la Harbour Authority Association of British Columbia (HAABC) a déclaré :

La sécurité a été un thème récurrent tout au cours des audiences du Comité. La question comporte de nombreuses facettes. Les témoins en ont traité lorsqu'ils ont parlé d'accès terrestre aux quais et à leur utilisation, d'accès aux ports en tout temps et en toutes circonstances, et d'amarrage. Selon l'ancien directeur général du Programme des ports pour petits bateaux, M. Robert Bergeron, 28 % de l'infrastructure essentielle des PPB est en mauvais état ou dangereuse. M. Bergeron a dit au Comité qu'« une bonne majorité de ces structures doivent être barricadées ou l'usage qu'on en fait doit être restreint pour assurer la sécurité des gens », ajoutant qu'« effectivement, ces structures auraient besoin d'être reconstruites⁶. » L'évaluation de M. Bergeron portait sur l'infrastructure essentielle; elle ne mentionne rien au sujet des installations non essentielles, abandonnées partout au pays, qui sont en attente de cession ou de démolition et qui représentent un danger pour la sécurité des collectivités côtières. Le Comité constate que la situation ne s'est pas beaucoup améliorée depuis que ce constat a été fait⁷.

RECOMMANDATION 3

Que lorsqu'il élaborera son plan visant à remettre les ports essentiels en bon état, Pêches et Océans Canada y incorpore une exigence de maintien de structures sécuritaires.

Ensablement, dragage et brise-lames

Pour qu'un port soit d'accès sûr, il faut que la profondeur d'eau y soit suffisante en tout temps. Souvent, un brise-lames y est aménagé pour rendre la navigation sûre dans le port par gros temps. L'accès peut être limité si le bassin du port ou son chenal d'accès est ensablé. Ainsi, à l'Île-du-Prince-Édouard, le Comité a entendu un témoignage au sujet du port de Naufrage, dont l'accès à marée basse est bloqué par une barre de sable. Selon M. Lewis Miller de l'Administration portuaire de naufrage, le sable s'est toujours accumulé au même endroit au fil des ans. Cela semble pire aujourd'hui parce que les bateaux d'aujourd'hui ont un plus grand tirant d'eau qu'auparavant. M. Miller a expliqué :

Quand j'ai commencé, nous pouvions franchir la barre s'il y avait environ un pied et demi d'eau. Cela dit, il fallait que les conditions météorologiques soient bonnes. C'est toujours très dangereux. Il y a eu des pertes de vie par le passé et de mon temps aussi. Mais aujourd'hui, il faut davantage de profondeur, jusqu'à trois pieds d'eau. Nous remorquons constamment des bateaux à cet endroit, à différentes périodes de l'année. Il est courant

Le déficit d'infrastructure pour le Ports pour petits bateaux

En décembre 2001, le Comité avait publié son rapport, *L'infrastructure marine (ports pour petits bateaux)*, portant sur le problème du sous-financement chronique du programme des PPB du MPO. Le Comité recommandait une injection de 400 millions en cinq ans pour remettre en état les autres ports actifs et d'un montant additionnel de 28 millions par année pour l'entretien des ports durant les années subséquentes. Le montant de 400 millions était basé sur des estimations du Programme des PPB selon une évaluation interne menée en 2001 sur les coûts de réfection des ports de pêche actifs qui sont en mauvais état ou très peu sûrs. Le personnel de terrain du programme avait examiné un à un les ports actifs, et compilé et évalué tous les besoins de réfection. En 2004, les estimations de 2001 ont été mises à jour pour tenir compte de l'inflation (50 millions) et de la détérioration des installations depuis 2001 (25 millions). Étant donné la détérioration continue de l'infrastructure portuaire, le montant requis aujourd'hui pour corriger les lacunes de l'infrastructure dépasserait très vraisemblablement l'estimation de 2004 de 475 millions.

Selon le Comité, il est essentiel que le Ministère dispose d'une estimation exacte et globale de tous les travaux de réfection, petits et grands, et des projets d'agrandissement requis pour mettre à niveau l'infrastructure des ports de pêche. Cet exercice devrait s'accompagner d'un plan d'investissement pluriannuel assorti d'objectifs et de priorités précis. Cette information est nécessaire pour évaluer la rentabilité des grands investissements fédéraux dans les ports de pêche et pour présenter cette évaluation au cabinet, au ministre des Finances, au Conseil du Trésor et à la Chambre des communes. Aux audiences d'octobre 2009, le Comité a demandé une évaluation à jour de ce qu'il en coûterait pour remettre les ports essentiels en bon état. Aux mêmes audiences, nous avons appris que le ministère dispose d'un plan d'investissement quinquennal, qualifié d'exercice de planification à long terme des immobilisations, et mis à jour chaque année. Il identifie les grands travaux, évalués à plus de 1 million de dollars, mais ne semble par tenir compte des projets de réfection majeurs et mineurs valant moins que cette somme⁵.

Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que Pêches et Océans Canada mette à jour son évaluation de ce qu'il en coûterait pour remettre les ports essentiels en bon état.

RECOMMANDATION 2

Que Pêches et Océans Canada élabore un plan visant à remettre les ports essentiels en bon état.

dessaisissement des PPB. Le Budget 2008 prévoyait 10 millions en deux ans pour réaliser les travaux requis de réfection des ports et de nettoyage de l'environnement qui permettraient de céder un plus grand nombre de ports à des parties intéressées¹.

Le Comité constate que le budget 2008-2009 pour le Programme des PPB — 93,5 millions de dollars² — prévoyait encore un montant inférieur à celui recommandé par le Comité pour amener le budget d'entretien et de recapitalisation à un niveau conforme aux principes de gestion du cycle de vie. À la suite de ses audiences, le Comité a indiqué dans son rapport provisoire qu'il faudrait augmenter le budget d'entretien de recapitalisation de 114 millions par année, alors que le budget total des PPB est de quelque 130 millions.

Le Comité constate aussi toutefois que les derniers investissements annoncés dans le Budget 2009, prévoyait un montant de 200 millions sur deux ans pour la réfection des PPB essentiels dans l'ensemble du Canada. Par conséquent, le budget du Programme des PPB atteindra 192,8 millions en 2009-2010 et 246,7 millions en 2010-2011, une hausse par rapport aux 99,8 millions en 2008-2009^{3,4}. Les dépenses d'immobilisations sont censées augmenter de 53 millions en 2009-2010 et d'un montant additionnel de 30 millions en 2010-2011. Le Comité craint néanmoins que le MPO entende ramener le budget du programme pour l'exercice 2011-2012 à son niveau de base initial.

Le Comité a continué son étude du Programme des PPP en 2008, en explorant des questions qui font l'objet de constats et de recommandations présentés dans le présent rapport. Le Comité a conclu ses audiences sur le programme des PPB au printemps 2008. Son rapport final a été retardé à cause des élections générales de 2008, ainsi que par des études urgentes sur la pêche au homard au Canada et l'amendement à la convention de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest.

1 Outre le montant de 5 millions par année annoncé à cette fin dans le Budget 2008 pour les exercices 2008-2009 et 2009-2010, le gouvernement s'approprierait à investir davantage pour parachever son programme de dessaisissement. Autant devant le Comité (6 mai 2008; Réunion n° 32) qu'à la Chambre des communes (27 mai 2008; Séance n° 99), le ministre des Pêches et des Océans a mentionné que 45 millions seraient investis en cinq ans à des fins de dessaisissement. Selon l'information présentée par le MPO lors des audiences du Comité sur les prévisions budgétaires en mai 2008, sous réserve des autorisations accordées par le Conseil du Trésor et en vertu des lois de crédits, des montants de 5 millions pour chacun des exercices 2008-2009 et 2009-2010, et de 15 millions pour l'exercice 2010-2011, seront consacrés au dessaisissement des PPB. Le 29 octobre 2009, Mme Huard a confirmé qu'« une initiative de 45 millions de dollars sur quatorze ans visait à accélérer le dessaisissement des ports de plaisance et des ports non essentiels ». À la date de son témoignage, presque à la clôture de la deuxième année de cette mesure, on avait cédé 13 ports. Le gros des dessaisissements est prévu pour les troisième et quatrième années. Au total, 75 à 95 ports pourraient être transférés aux communautés locales du pays, atténuant d'autant les pressions financières sur le Programme des PPB.

2 C'est le montant à jour des dépenses prévues qui figurent dans le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) 2008-2009 du MPO. Le budget total du programme des PPB prévoyait 15,2 millions pour les facilitateurs de programme (services internes), portant le total à 108,7 millions.

3 Pêches et Océans Canada, *Budget des dépenses 2009-2010 — Rapport sur les plans et les priorités*.

4 L'écart de 5,3 millions entre le budget de 93,5 millions du Programme des PPB annoncé pour 2008-2009 dans le RPP 2008-2009 et le montant de 99,8 millions inscrit pour 2008-2009 dans le RPP 2009-2010 ne sont pas explicites.

niveau de qualité et de sécurité en conformité avec les standards approuvés d'ingénierie.

- Que le gouvernement du Canada accroisse immédiatement le budget d'entretien et de recapitalisation des ports pour petits bateaux à un niveau conforme aux principes de gestion du cycle de vie.

- Que le gouvernement du Canada investisse 82 millions de dollars en cinq ans pour achever le Programme de dessaisissement des ports pour petits bateaux..

- Que le gouvernement du Canada respecte jusqu'au bout son engagement à investir 46 millions de dollars en cinq ans dans la construction et la mise en opération de sept ports au Nunavut. En outre, le budget de base des ports pour petits bateaux devrait être accru pour financer les exigences futures d'entretien et de réfection des ports du Nunavut.

- Que le gouvernement du Canada accroisse les contributions financières aux administrations portuaires et aux directions régionales des ports pour petits bateaux pour alléger les responsabilités excessives des bénévoles, et répondre aux besoins de formation.

- Que Pêches et Océans Canada entreprenne une étude afin de déterminer l'effet des pêches en évolution, du changement climatique, des besoins et coûts croissants du dragage, de la congestion des quais et des besoins de secteurs émergents, tels les pêches des Autochtones, l'aquaculture et la pêche sportive commerciale sur les infrastructures des ports pour petits bateaux. Cette étude devra indiquer s'il y a un besoin d'améliorer les installations existantes ou d'en bâtir de nouvelles ainsi que d'évaluer les besoins financiers requis.

- Que le Ministère fasse l'analyse de l'effet de politiques ministérielles, telles que les règles de remplacement des bateaux sur la taille des bateaux et la capacité des quais de pêche.

Bien que le Comité n'ait pas demandé de réponse du gouvernement dans son rapport provisoire, le Budget 2008 et le *Rapport sur les plans et les priorités 2008-2009* du MPO peuvent être considérés comme la réponse du gouvernement fédéral aux recommandations faites par le Comité. Le Comité a recommandé au gouvernement d'investir 82 millions de dollars en cinq ans pour parachever le programme de

LES PORTS POUR PETITS BATEAUX : INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES GÉRÉES PAR ET POUR LES COLLECTIVITÉS DE PÊCHEURS

Introduction

« Le Comité désire faire l'éloge du travail extraordinaire des administrations portuaires et du dévouement et de la passion de leurs bénévoles depuis les débuts du programme. Sans eux, les ports cesseraient fort probablement d'opérer et le programme des Ports pour petits bateaux du MPO pourrait être paralysé. »

Page 38

À l'automne 2007, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes (le Comité) a entrepris une étude sur le Programme des ports pour petits bateaux (PPB) de Pêches et Océans Canada (MPO). Ce programme est très important pour un grand nombre de collectivités représentées par les membres du Comité. En fait, pour les députés qui représentent ces collectivités côtières, c'est un programme de première importance; et conséquemment, les députés travaillent de près avec les pêcheurs, avec les administrations portuaires et auprès de leurs collectivités en général.

L'étude du Comité avait pour but d'examiner tous les scénarios possibles pour améliorer le programme des PPB et de présenter à la Chambre des communes les résultats dans un rapport que le ministre des Pêches et des Océans pourrait utiliser pour justifier une augmentation du budget du programme. Le Comité avait aussi planifié d'examiner différents aspects du modèle de gestion des administrations portuaires. Les administrations portuaires comptent souvent parmi leurs membres des bénévoles qui font beaucoup plus que ce qu'ils sont appelés à faire normalement pour assurer que les ports sont sûrs et fonctionnels. Le Comité a parcouru le pays pour visiter les installations portuaires et entendre les préoccupations des gens sur les quais.

En décembre 2007, le Comité a présenté un rapport provisoire sur le programme des PPB, intitulé *Des ports pour petits bateaux sûrs et bien financés : Une priorité nécessaire*. Dans ce rapport, le Comité a mis l'accent sur les besoins financiers immédiats du programme de manière à répondre aux besoins urgents des ports pour petits bateaux. Le rapport a été présenté à la Chambre durant la période de planification budgétaire qui a précédé la présentation du Budget 2008. Dans son rapport, le Comité recommandait :

- Que le gouvernement du Canada investisse des fonds suffisants pour amener les infrastructures essentielles des ports pour petits bateaux à un

ANNEXE D :	LISTE DES MÉMOIRES POUR LA 39 ^e LÉGISLATURE, 1 ^{ère} SESSION	55
ANNEXE E :	LISTE DES MÉMOIRES POUR LA 39 ^e LÉGISLATURE, 2 ^e SESSION	57
ANNEXE F :	LISTE DES MÉMOIRES POUR LA 40 ^e LÉGISLATURE, 2 ^e SESSION	59
	DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	61

TABLE DES MATIÈRES

LES PORTS POUR PETITS BATEAUX : INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES GÉRÉES PAR ET POUR LES COLLECTIVITÉS DE PÊCHEURS 1

INTRODUCTION..... 1

LE DÉFICIT D'INFRASTRUCTURE POUR LE PORTS POUR PETITS BATEAUX..... 4

QUESTIONS DE SÉCURITÉ..... 5

ENSABLEMENT, DRAGAGE ET BRISE-LAMES 5

PROTECTION CONTRE LES TEMPÊTES..... 9

SÉCURITÉ ET CAPACITÉ..... 10

GESTION DES PORTS ESSENTIELS PAR LES ADMINISTRATIONS PORTUAIRES 11

DROITS ET GÉNÉRATION DE RECETTES..... 17

APPROBATION ET FINANCEMENT DES PROJETS 22

LOI SUR LES PORTS DE PÊCHE ET DE PLAISANCE 24

NAVIRES À L'ABANDON..... 26

CESSION DES PORTS AUX AUTORITÉS LOCALES : SUCCÈS ET ÉCHECS 29

BESOINS DES SECTEURS ÉMERGEANTS..... 32

BESOINS PORTUAIRES AU NUNAVUT..... 37

CONCLUSION 38

LISTE DES RECOMMANDATIONS..... 39

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS POUR LA 39^e LÉGISLATURE, 1^{ère} SESSION..... 43

ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS POUR LA 39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION 45

ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS POUR LA 40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION 53

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES Océans

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié l'exploitation et l'entretien des ports pour petits bateaux et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Rodney Weston

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Lawrence MacAulay

Raynald Blais

MEMBRES

Mike Allen

L'hon. Gerry Byrne

Fin Donnelly

Yvon Lévesque

John Weston

Scott Andrews

Blaine Calkins

Randy Kamp

Tilly O'Neill-Gordon

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Peter Stoffer

Dave Van Kesteren

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ PENDANT LA 39^e LÉGISLATURE

Gérard Asselin

Gerald Keddy

Fabian Manning

Scott Simms

Rodger Cuzner

James Lunney

Bill Matthews

GREFFIERS DU COMITÉ

Kevin Pittman

Julia Lockhart

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

François Côté, analyste

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

DÉCEMBRE 2009

Rodney Weston, député

Le président

**Rapport du Comité permanent
des pêches et des océans**

**LES PORTS POUR PETITS BATEAUX :
INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES GÉRÉES
PAR ET POUR LES COLLECTIVITÉS DE
PÊCHEURS**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

DÉCEMBRE 2009

Rodney Weston, député

Le président

Rapport du Comité permanent
des pêches et des océans

**LES PORTS POUR PETITS BATEAUX :
INFRASTRUCTURES ESSENTIELLES GÉRÉES
PAR ET POUR LES COLLECTIVITÉS DE
PÊCHEURS**

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

